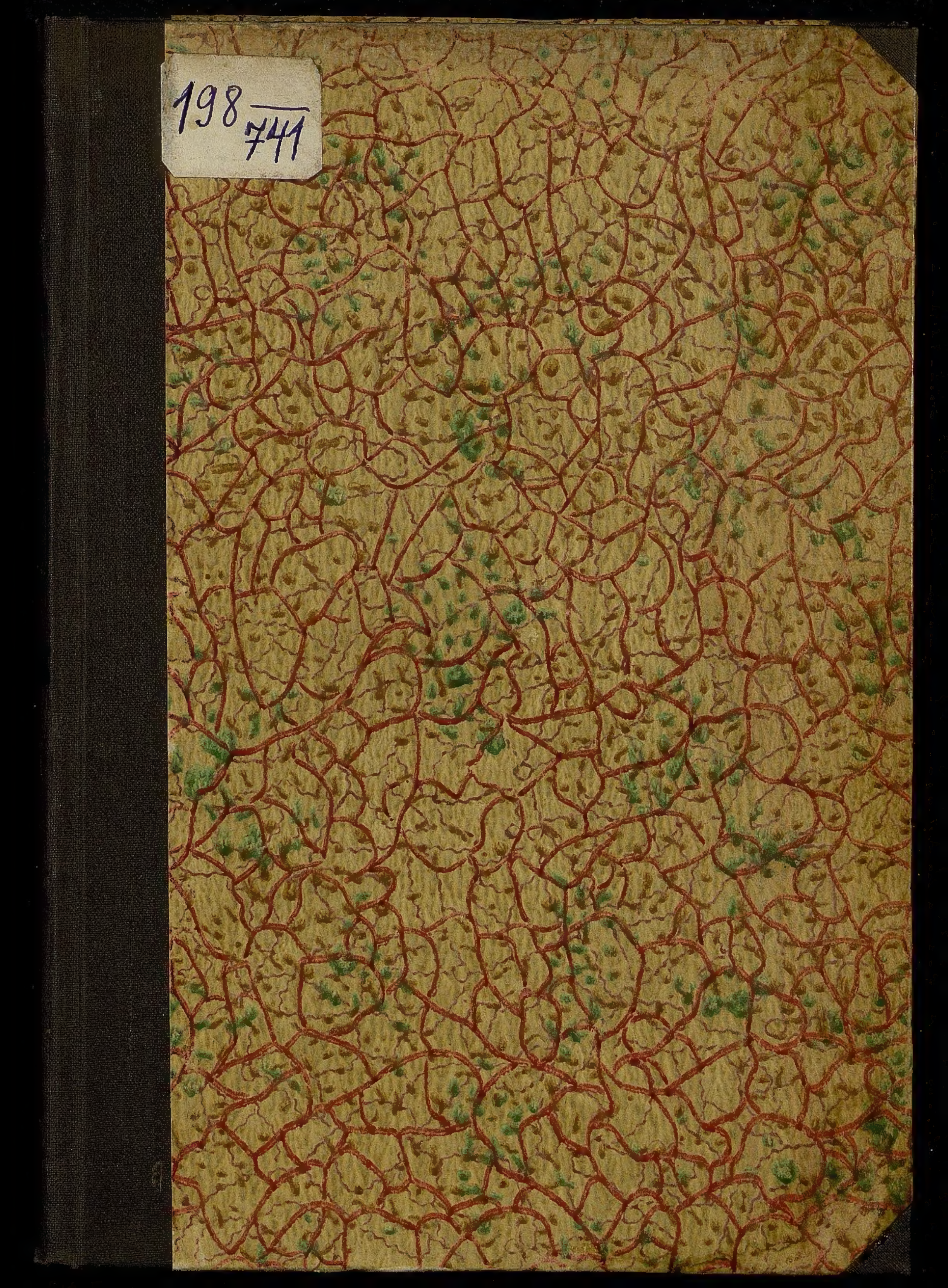
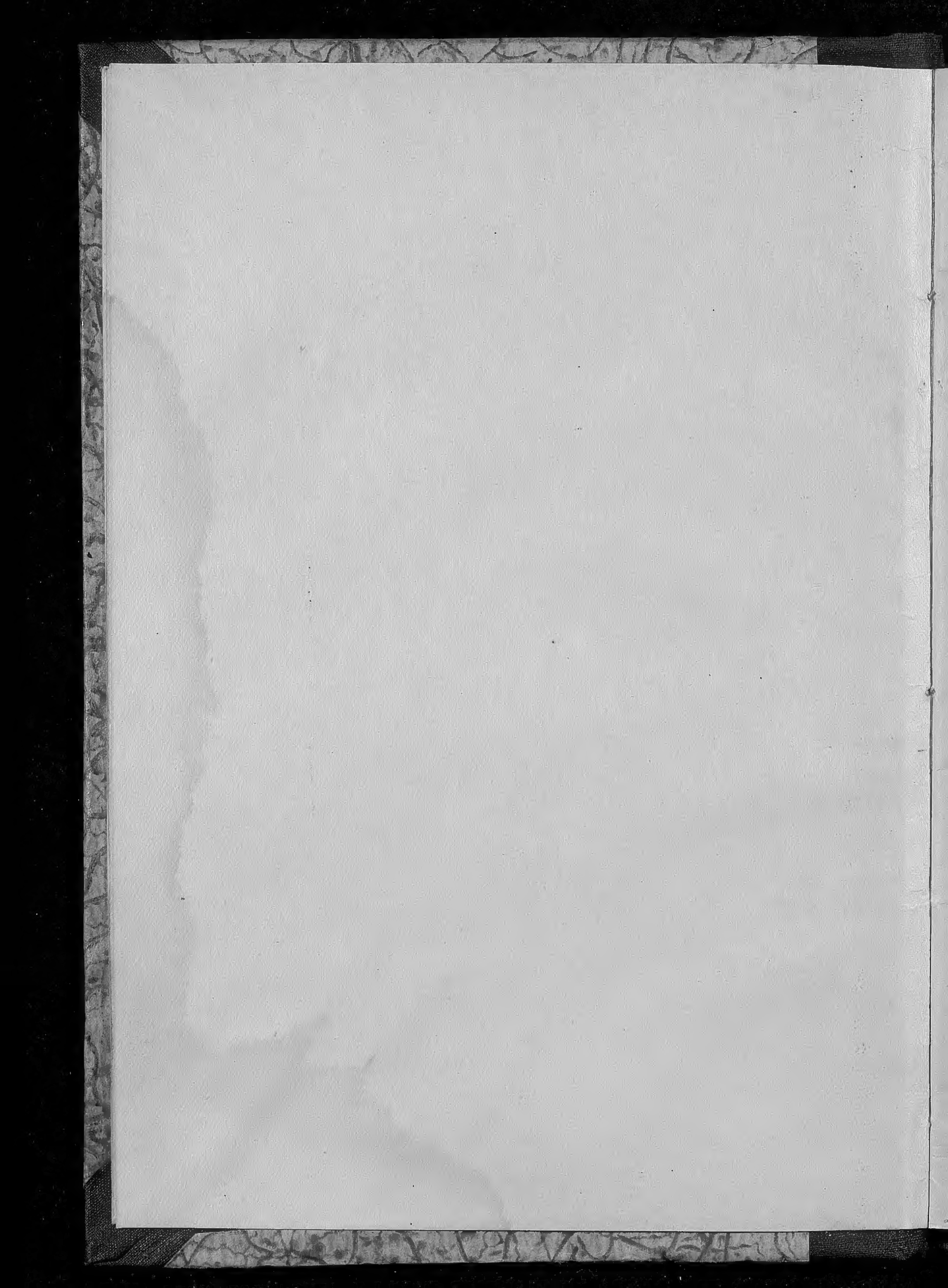




Н. Ф. Страдомскій.

Города и Земство.

(Къ вопросу объ урегулированіи их взаимныхъ отношеній).

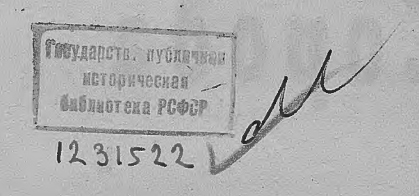
КІЕВЪ.
Типографія Петра Барскаго Крещатикъ домъ. № 40.
1905 г.

Н. Ф. Страдомскій.

Города и Земство.

(Къ вопросу объ урегулированіи ихъ взаимныхъ отношеній).

КІЕВЪ.
Типографія Петра Барскаго Крещатикъ домъ. № 40.
1905 г.



Дозволенно Цензурою Кіевъ, 9 Марта 1905 года.

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Нынѣшнія отношенія городовъ къ земству представляются крайне неправильными, какъ въ смыслѣ представительства для совмѣстнаго удовлетворенія общихъ потребностей, такъ и въ смыслѣ финансовыхъ отношеній. Съ одной стороны, города входятъ въ составъ земсгва и уплачиваютъ налоги земству по его усмотрѣнію, отчего происходитъ крайняя неравномѣрность въ обложеніи городовъ, съ другой-города являются обособленными отъ земства въ виду отсутствія правильнаго представительства отъ городовъ въ земствѣ, отчего совмѣстная работа дѣлается невозможной. Кромѣ того, почти всѣ русскіе города (за исключеніемъ Петербурга, Москвы и Одессы) находятся въ одинаковомъ положеніи по отноженію къ земству, не смотря на различное значеніе городовъ, какъ обласныхъ, губернскихъ и уѣздныхъ, не смотря на неодинаковую величину городского населенія. Въ то же время къ общественнымъ управленіямъ большихъ городовъ предъявляются все большія и большія требованія относительно удовлетворенія разнаго рода культурныхъ запросовъ; между тѣмъ городскія общественныя управленія не обладаютъ для этого достаточными средствами, часть которыхъ къ тому же уходитъ на обще-государственныя нужды и на налоги земству. Все это, вмѣ-

стѣ взятое, заставляетъ обратить самое серьезное вниманіе на урегулированіе отношеній городовъ къ земству при предстоящей реформѣ мѣстнаго самоуправленія.

Цѣль настоящей брошюры—дать посильное разрѣшеніе названнаго вопроса, главнымъ образомъ, для областныхъ городовъ и намѣтить его рѣшеніе по отношенію къ губернскимъ и уѣзднымъ городамъ. Авторъ не будетъ считать свой трудъ потеряннымъ, если этой работой ему удастся возбудить интересъ, какъ городскихъ, такъ и земскихъ общественныхъ дѣятелей къ справедливому обоснованію ихъ взаимныхъ отношеній на новыхъ началахъ, что сдѣлалось уже настольно необходимымъ, благодаря значительному прогрессу русской жизни со времени перваго введенія городового и земскаго Положеній. Ненормальность нынѣшнихъ отношеній городовъ къ земству сознается всѣми городскими дѣятелями. Нельзя сомнѣваться въ томъ, что и земскіе дѣятели понимаютъ всю несправедливость закона, по которому города,—иначе нельзя выразиться,—отданы на оброчное содержаніе земству. Да, позволено же будетъ надѣяться, что грядущее законодательство исправитъ ненормальность отношеній городовъ къ земству во имя дальнѣйшаго преуспѣянія русскаго мѣстнаго самоуправленія!

г. Кіевъ, 5 Марта 1905 года.

ВВЕДЕНІЕ.

Въ засѣданіи Кіевской Городской Думы 16-го сентября 1904 года обсуждался вопросъ о выдѣленіи города Кіева изъ вѣдѣнія Управленія земскимъ хозяйствомъ Кіевской губерніи, при чемъ Дума единогласно рѣшила вопросъ въ положительномъ смыслѣ и постановила возбудить соотвѣтственное ходатайство предъ высшимъ правительствомъ. Во время дебатовъ по этому вопросу были высказаны слѣдующія соображенія: самоуправляющаяся единица имѣетъ право самообложенія; эту единицу можетъ облогать налогами также государство и однородные союзы мѣстныхъ общинъ высшаго порядка, послѣднее-для удолетворенія ихъ общихъ нуждъ; нельзя оправдать обложеніе разнородныхъ общинъ одной въ пользу другой, какъ это происходитъ съ городской обшиной по отношенію къ сельской; городъ имѣетъ иную организацію, чѣмъ деревня, другія потребности и запросы, а поэтому и другіе способы удовлетворенія; городъ ничѣмъ не обязанъ деревнѣ; за налоги, уплачиваемые городомъ земству, послѣднее ничего не дѣлаетъ въ пользу города, поэтому [illegible]огъ является простымъ оброкомъ, отнимающимъ отъ [illegible]а значительныя средства, необходимыя для удов[illegible]оренія многочисленныхъ культурныхъ потребностей города; налогъ является ничѣмъ инымъ, какъ жерт-

вой города земству, и, при томъ, жертвой огромной, потому что, помимо 272 т. руб., взимаемыхъ съ недвижимыхъ городскихъ имуществъ, земство получаетъ еще сборы съ промысловыхъ свидѣтельствъ въ размѣрѣ болѣе 80 тысячъ руб.; городу надлежало бы участвовать только въ расходахъ на общія съ земствомъ учрежденія, какъ больницы для душевно больныхъ, слѣпыхъ, глухонѣмыхъ, работные дома, исправительныя колоніи; увеличивать же земскій бюджетъ за счетъ городскихъ средствъ, ничего не отдавая городу, и не справедливо, и противорѣчитъ тому основному правилу, по которому каждый плательщикъ налога долженъ получать что нибудь отъ того института, которому платитъ. Вполнѣ естественнымъ является, поэтому, стремленіе выдѣлить Кіевъ изъ состава земства въ самостоятельную территоріальную единицу.

Такія, казалось бы, правильные и справедливые соображанія и доводы въ пользу выдѣленія города Кіева въ самостоятельную территоріальную единицу почти не встрѣтили сочувствія въ мѣстной ежедневной прессѣ. Возраженія противъ выдѣленія г. Кіева изъ состава земства сводились къ слѣдующему.

Городъ находится въ тѣсной связи съ деревней, зависитъ отъ нея: если бѣдствуетъ деревня, то будетъ бѣдствовать и городъ; деревня богата-богатъ и городъ, потому что при плохомъ экономическомъ положеніи деревни лонижается спросъ на произведенія городской промышлености, уменьшается городская торговля. Городъ растетъ за счетъ деревни, потому что увеличеніе населенія городовъ происходитъ благодаря переселенію жителей деревни въ городъ. Лучше для города получать притокъ населенія, физически здороваго, грамотнаго, развитого; поэтому, городъ заинтересованъ въ

правильной постановкѣ деревенской санитаріи, народнаго образованія; получившій образованіе является лучшимъ рабочимъ, менѣе склоннымъ къ пьянству и преступности. Деревня доставляетъ городу продукты первой необходимости, земство содѣйствуетъ развитію сельскаго и огороднаго хозяйствъ, чѣмъ удешевляетъ продукты, уменьшаетъ дороговизну городской жизни; благодаря ветеринарному надзору въ деревнѣ, составляющему заботу земства, городъ получаетъ доброкачественныя молоко и мясо. Плохія дороги затрудняютъ подвозъ продуктовъ въ городъ и тѣмъ увеличиваютъ стоимость этихъ продуктовъ, почему хорошее состояніе дорогъ не менѣе важно для города, какъ и для деревни. Однимъ словомъ, земство расходуетъ деньги на поднятіе матеріальнаго и умственнаго благосостоянія деревни, а отъ благосостоянія послѣдней зависитъ и благосостояніе города; поэтому, налогъ, уплачиваемый городомъ земству, сторицей и возращается городу; налогъ этотъ является, такъ сказать, выгоднымъ для города помѣщеніемъ капитала. Настоящее отношеніе городовъ къ земству знаменуетъ собой единеніе и солидарность между ними; выдѣленіе городовъ изъ земской организаціи являло бы крайнее дробленіе силъ, понижало бы уровень общественной жизни.

Только что приведенный отзывъ мѣстной прессы невольно заставилъ задуматься надъ правильностью постановленія Городской Думы о выдѣленіи г. Кіева изъ состава Управленія земскимъ хозяйствомъ Кіевской губерніи въ особую территоріальную единицу. Однако, болѣе детальное изученіе вопроса, въ связи съ ознакомленіемъ отношеній городовъ къ земству на западѣ, приводитъ къ глубокому убѣжденію въ необходимости, основательности и справедливости вы-

дѣленія изъ состава земской организаціи крупныхъ областныхъ городовъ и видоизмѣненія существующихъ отношеній къ земству губернскихъ и уѣздныхъ городовъ. Результаты изученія даннаго вопроса приведены далѣе въ видѣ проэкта ходатайства городской Думы предъ высшимъ правительствомъ о выдѣленіи города Кіева въ самостоятельную, территоріальную, внѣземскую единицу; при чемъ, въ 1-ой главѣ описывается нынѣ существующее взаимное отношеніе городовъ къ земству, во 2-ой приводятся теоретическія обоснованія для измѣненія финансовыхъ отношеній городовъ къ земству, въ 3-ей главѣ изображается отношеніе городовъ къ земству въ Англіи и Пруссіи, финансовая налоговая система прусскихъ и нашихъ городовъ и намѣчается градація въ отношеніяхъ русскихъ городовъ къ земству, въ 4-ой главѣ на примѣрѣ г. Кіева доказывается необходимость и справедливость выдѣленія областнаго города изъ состава земской организаціи. Въ заключеніи указывается, о чемъ, по мнѣнію автора, долженъ ходатайствовать каждый областной городъ предъ высшимъ правительствомъ для выдѣленія въ самостоятельную, территоріальную, внѣземскую единицу.

I.

Община представляетъ изъ себя первоначальный мѣстный союзъ людей, гдѣ можетъ проявиться самоуправленіе. По плотности населенія и по характеру занятій жителей различаютъ два вида общины—городскую и сельскую. Изъ этихъ общинъ образуются мѣстные общественные союзы. Въ Россіи отсутствуетъ всесословная сельская община, а существуетъ лишь сословная крестьянская, поэтому основой единицей самоуправленія является у насъ такая крупная величина, какъ уѣздъ. Жители городовъ образуютъ самоуправляющіяся общества.

Общественное Управленіе городскихъ поселеній вѣдаетъ дѣла о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ, слѣдовательно завѣдуетъ преимущественно хозяйственною частью, ему ввѣрены, главнымъ образомъ, матеріальные интересы населенія. Городовымъ положеніемъ 1892 года возлагаются на Городскія Управленія слѣдующія обязанности, не входящія въ кругъ вѣдомства земскихъ учрежденій: устройство кредитныхъ учрежденій, устройство водопровода, канализаціи, рынковъ, боенъ, освѣщенія, садовъ и бульваровъ, забота о способахъ передвиженія, учрежденіе общественныхъ библіотекъ, музеевъ, театровъ и др. Городскому Управленію предоставлено право устанавливать таксу на хлѣбъ и мясо, для извозчиковъ и конножелѣзныхъ дорогъ. Кромѣ

того, городскому Управленію предлежитъ разрѣшеніе жилищнаго вопроса, забота о пришломъ рабочемъ населеніи, борьба съ безработицей, содѣйствіе коммерческому и профессіональному образованію; на городскомъ Управленіи въ значительно большей степени, чѣмъ на земскихъ учежденіяхъ, лежитъ обязанность воспособленія развитію торговли и промышленности, соотвѣтсвенно отличительной особенности города отъ деревни.

Городское общественное Управленіе, какъ и земское, ведетъ свое особое отъ государства самостоятельное хозяйство.

Сущность общественнаго хозяйства заключается въ изысканіи матеріальныхъ средствъ и въ послѣдующемъ расходованіи ихъ для удовлетворенія различныхъ потребностей жителей мѣстнаго союза. Въ добываніи средствъ главную роль играютъ налоги.-Помимо сборовъ въ пользу городскихъ поселеній (Город. Полож. ст. 127), законъ устанавливаетъ сборъ въ пользу, какъ уѣзднаго, такъ и губернскаго земствъ съ недвижимаго имущества, съ промысловыхъ свидѣтельствъ и питейныхъ патентовъ въ городахъ (Уставъ о земскихъ повинностяхъ изд. 1899 года ст. 37), такъ что городскія недвижимыя имущества, документы на право торговли и промысловъ въ городахъ облагаются налогомъ и въ пользу городскихъ управленій, и въ пользу земскихъ учрежденій; при чемъ, до закона 12-го іюня 1900 года не было положено никакого предѣла для обложенія городского недвижимаго имущества въ пользу земства; фактически, однако, этотъ законъ о предѣльности обложенія пересталъ дѣйствовать, потому что въ однихъ случаяхъ губернаторы опротестовывали смѣты, въ другихъ—даже значительныя прывышенія

$3^0/_0$ нормы проходили безъ протестовъ. По закону 8-го іюня 1898 года высшій предѣлъ земскаго сбора съ промысловыхъ свидѣтельствъ на торговыя предпріятія 1-го и 2-го рязрядовъ, на промышленныя предпріятія первыхъ пяти разрядовъ и на параходныя предпріятія опредѣляется въ $15^0/_0$ съ казенной цѣны этихъ документовъ; со всѣхъ прочихъ промысловыхъ свидѣтельствъ—$10^0/_0$. Въ пользу земства взимается сборъ лишь съ доходности или цѣнности торговыхъ и промышленныхъ помѣщеній, а не съ прибылей предпріятій или съ суммы ихъ оборота.

Изъ обзора предметовъ, на которые обязательно должны расходоваться земскіе сборы (ст. 32-36 Устава о земскихъ повинностяхъ), не усматривается, чтобы изъ налоговъ, полученныхъ отъ городовъ уѣзднымъ и губернскимъ земствомъ, послѣднее обязано было что либо расходовать въ пользу городовъ. Въ дѣйствительности земства широко пользуются этимъ юридическимъ правомъ и ничего не удѣляютъ, или очень мало, на нужды городовъ, уплачивающихъ земству значительные налоги. Въ неземскихъ губерніяхъ съ введеніемъ „Положенія объ управленіи земскимъ хозяйствомъ 1903 г.“ примѣненъ тотъ же „Уставъ о земскихъ повинностяхъ“, почему города должны уплачивать налоги, какъ съ недвижимыхъ имуществъ, такъ и съ документовъ на право торговли и промысловъ въ пользу управленія земскимъ хозяйствомъ; при этомъ, повышеніе сборовъ съ недвижимыхъ городскихъ имуществъ ограничено извѣстнымъ процентомъ (ст. 69 этого положенія).

Въ земскихъ губерніяхъ владѣльцы недвижимыхъ имуществъ, уплачивающіе налоги въ пользу земства, могутъ избирать и быть избираемыми въ земскіе гласные (ст. 16 Положенія о земскихъ Учрежд. 1892 года),

но благодаря сословному началу названнаго Положенія, земскими гласными могутъ быть преимущественно дворяне и затѣмъ крестьяне; для остальныхъ сословій опредѣленъ очень незначительный процентъ. Учреждены два избирательныхъ собранія, изъ которыхъ въ первомъ учавствуютъ дворяне, потомственные и личные, а во второмъ прочіе избиратели, кромѣ лицъ крестьянскаго сословія; избраніе гласныхъ отъ сельскихъ обществъ предоставлено волостнымъ сходамъ. Въ составъ всѣхъ земскихъ уѣздныхъ собраній по теоретическому разсчету входятъ гласные:

Отъ 1-го избирательнаго собранія	5433	или	57, 1 %
„ 2-го „ „	1273	„	13, 3 %
„ Сельскихъ обществъ „	2817	„	29, 6 %

Такъ какъ владѣльцами недвижимыхъ имуществъ въ городахъ являются по преимуществу граждане, купцы и мѣщане, то участія представителей отъ городовъ въ земскихъ собраніяхъ въ дѣйствительности почти не наблюдается. Это обстоятельство служитъ причиной того, что города не имѣютъ никакого контроля надъ правильнымъ расходованіемъ тѣхъ значительныхъ суммъ, которыя уплачиваетъ городское населеніе въ пользу земства; по этой же причинѣ земство ничего не дѣлаетъ въ пользу городовъ, хотя на земствѣ и лежитъ нравственная обязанность удѣлять средства на городскія нужды. Исправленію этого положенія не можетъ способствовать обязательное участіе городского головы въ уѣздномъ земскомъ собраніи (ст. 57 земскаго Положенія). Въ губерніяхъ, гдѣ введенно „Положеніе объ управленіи земскимъ хозяйствомъ 1903 г.“, въ губернскомъ Комитетѣ по дѣламъ земскаго хозяйства обязательно участвуетъ отъ города только городской голова губернскаго города (ст. 9 этого Поло-

женія), а въ уѣздномъ Комитетѣ—городской голова губернскаго или уѣзднаго города (ст. 21).

Земскимъ положеніемъ 1892 года сдѣлано исключеніе для трехъ городовъ,—Петербурга, Москвы и Одессы,—выдѣленныхъ въ самостоятельныя земскія единицы, такъ что каждый изъ этихъ городовъ представляетъ изъ себя какъ бы отдѣльный уѣздъ той губерніи, въ которой онъ расположенъ. Въ городахъ С.-Петербургѣ, Москвѣ и Одесѣ завѣдываніе земскими дѣлами, до сихъ городовъ относящимися, возлагается на общественное ихъ управленіе, при чемъ городскія думы пользуются правами и несутъ обязанности уѣздныхъ земскихъ собраній, а городскія управы—уѣздныхъ земскихъ Управъ (ст. 7 земскаго Положенія). Результатомъ этого положенія является то обстоятельство, что названные города не уплачиваютъ налога съ недвижимыхъ городскихъ имуществъ въ пользу уѣзднаго земства, а только въ пользу губернскаго; при этомъ, города посылаютъ въ губернское земское собраніе своихъ представителей, избранныхъ мѣстными городскими думами изъ числа ихъ гласныхъ (ст. 14 земскаго Положенія); такъ, въ петербургскомъ губернскомъ земскомъ собраніи изъ числа 50 губернскихъ гласныхъ на долю представителей отъ Петербургской Городской Думы приходится 18 мѣстъ, въ Московскомъ губернскомъ земскомъ собраніи изъ числа 61 губернскаго гласнаго—14 мѣстъ, въ Херсонскомъ губернскомъ земскомъ собраніи изъ числа 45—8 мѣстъ отъ Одесской Городской Думмы *). Оцѣнка недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскими сборами въ Петербургѣ, Мо-

*) Число гласныхъ не отвѣчаетъ уплачиваемымъ налогамъ. Такъ, Петербургъ даетъ около 73% всего дохода губернскаго земства, а число гласныхъ отъ Петербургской Думы—36%; Москва даетъ около 50%, а посылаетъ гласныхъ въ количествѣ 23% общаго числа.

сквѣ и Одессѣ не производится, какъ въ другихъ городахъ, губернскими и уѣздными оцѣночными Комиссіями и земскими управами (ст. 56, прим. 1 Устава о земскихъ повинностяхъ) а, слѣдовательно, должна сообразоваться съ оцѣнкой, произведенной Городскими общественными Управленіями, Кромѣ того, по усмотрѣнію губернскихъ земскихъ собраній можетъ быть удѣлена часть процентнаго сбора съ промысловыхъ свидѣтельствъ и питейныхъ патентовъ на покрытіе земскихъ потребностей въ Петербургѣ, Москвѣ и Одессѣ (ст. 97 прим. 1 Устава о земскихъ повинностяхъ), такъ что названные города могутъ получать, помимо городскихъ сборовъ съ документовъ на право торговли и промысловъ, еще часть этихъ сборовъ, назначенныхъ въ пользу земства.

Такимъ образомъ, законъ установилъ градацію между городами, выдѣливъ въ особое положеніе Петербургъ, Москву и Одессу.

II.

Въ послѣднее время ростъ большихъ городовъ совершается со сказочной быстротой, менѣе увеличиваются средніе по населенію города и остаются безъ перемѣны малые города, почти не отличающіеся по условіямъ своей жизни отъ деревни. Въ началѣ 19-го вѣка въ Европѣ насчитывали всего 21 городъ, кромѣ Константинополя, которые имѣли болѣе 100 тысячъ жителей. Населеніе всѣхъ этихъ городовъ равнялось 4,700,000 человѣкъ, что составляло $^{1}/_{35}$ часть всего континентальнаго населенія. По статистическимъ даннымъ въ концѣ 19-го вѣка число такихъ городовъ поднялось до 147 съ населеніемъ въ 40 милліоновъ человѣкъ слишкомъ,

что составляетъ уже 1/10 всѣхъ жителей континента. Въ послѣдующемъ, при обсужденіи вопроса о налогѣ, взимаемомъ съ городовъ въ пользу земства, будутъ имѣться въ виду большіе города, населеніе которыхъ превышаетъ 100 тысячъ жителей; такіе города по обширности района ихъ вліянія можно назвать областными.

Въ защиту уплаты налоговъ городами въ пользу земствъ приводятся слѣдующіе доводы.

По господствующей въ финансовой наукѣ теоріи „долга и пожертвованія“ (иначе называемой „абсолютной“) налоги уплачиваются подданными государству потому, что граждане обязаны вносить налогъ, какъ жертву, для поддержанія и развитія всего государства во имя общаго блага; при этомъ налогъ распредѣляется между отдѣльными плательщиками сообразно съ ихъ платежною способностью, т. е. кто больше имѣетъ, тотъ и больше платитъ, и наоборотъ, отчего происходитъ равномѣрность жертвъ; разъ граждане одинаково пользуются выгодами, получаемыми отъ государства, то, по справедливости, и жертвы, приносимыя ими государству, должны распредѣляться между гражданами равномѣрно. Эти отношенія плательщика налоговъ къ государству переносятъ и на финансовыя отношенія мѣстныхъ союзовъ между собою. Богатыя общины должны помогать своими платежными силами удовлетворенію общественныхъ потребностей бѣдныхъ общинъ, потому что интересы ихъ тѣсно связаны между собою, солидарны между отдѣльными общественными союзами, входящими въ составъ государства; селеніе въ 200—400 душъ, напримѣръ, не можетъ удовлетворить своихъ мѣстныхъ потребностей и нуждается въ пособіи отъ богатыхъ мѣстныхъ союзовъ. Неравномѣрность въ распредѣленіи налоговъ и

въ удовлетвореніи общественныхъ потребностей уменьшается по мѣрѣ увеличенія союза общинъ, и наоборотъ: чѣмъ меньше союзъ, чѣмъ меньше общинъ входитъ въ его составъ, тѣмъ наравномѣрность больше; такъ, напримѣръ, расходы, которые несетъ земскій союзъ на удовлетвореніе мѣстныхъ потребностей, будутъ способствовать уменьшенію указанной неравномѣрности, потому что въ предѣлахъ обширнаго союза разница между общинами въ распредѣленіи налоговъ и въ удовлетвореніи потребностей населенія раскладывается равномѣрнѣе. Большіе города обладаютъ разнообразными источниками доходовъ, помимо налоговъ, почему они въ финансовомъ отношеніи могутъ являться болѣе могущественными, чѣмъ земства; кромѣ того, жители такихъ городовъ богаче жителей деревень; поэтому, считаютъ правильнымъ, чтобы такіе города облагались налогами въ пользу земства или даже выдавали пособіе земству, еслибы они и не входили въ составъ земскаго союза.

За неправильность доводовъ, приводимыхъ въ защиту уплаты городами налоговъ земству, говорятъ слѣдующія соображенія.

Если теорія „долга и пожертвованія" является господствующей въ финансовой наукѣ при объясненіи уплаты налоговъ подданными государству, то это далеко не значитъ, что она можетъ быть перенесена цѣликомъ на финансовыя отношенія общинъ между собою, особенно общинъ, разнородныхъ по своему характеру. Уже въ общинахъ распредѣленіе налоговъ должно подчиняться нѣсколько инымъ принципамъ, чѣмъ въ государствѣ, сообразно тѣмъ функціямъ, которыя выполняютъ общины. Общины преслѣдуютъ двоякаго рода цѣли: а) удовлетвореніе потребностей чисто обще-

ственныхъ, въ которомъ заинтересованы всѣ жители общины и b) удовлетвореніе потребностей частно-общественныхъ, въ которомъ заинтересованы отдѣльные жители общины; въ первомъ случаѣ налоги должны уплачиваться всѣми членами общины пропорціонально ихъ средствамъ, во второмъ заитересованными лицами сообразно получаемымъ выгодамъ по принципу возмездности. „Сфера приложенія принципа возмездности (Leistung und Çegenleistung) въ общинахъ гораздо шире, чѣмъ въ области государственнаго хозяйства, и эта сфера въ будущемъ не только не будетъ суживаться, но должна даже расширяться параллельно съ развитіемъ внутренняго управленія общины“ *).

Государство доставляетъ плательщику налоговъ защиту личности и имущества, способствуетъ поднятію народнаго благосостоянія, заботится о духовномъ преуспѣяніи народа; налоги служатъ для охраны независимости, чести и могущества государства. Земсто не несетъ на себѣ такихъ обязанностей по отношенію къ городу, какія государство къ своимъ гражданамъ или къ мѣстнымъ союзамъ. На совершенно иныхъ основаніяхъ должны, поэтому, устанавливаться отношенія города къ земству. Здѣсь можетъ идти рѣчь только о простомъ сотрудничествѣ для удовлетворенія нѣкоторыхъ нуждъ, общихъ и земству, и городу, какъ, напримѣръ, больницы для душено больныхъ, устройство начлежныхъ домовъ, столовыхъ, чайныхъ для пришлаго деревенскаго населенія въ горадахъ и проч. Разъ мѣстными союзами преслѣдуется удовлетвореніе хозяйственныхъ потребностей, то расходы каждаго изъ союзовъ

*) Озеровъ. Экономическая Россія и ея финансовая политика въ исходѣ 19-го и въ началѣ 20-го вѣка. 1905 г. стр. 219.

должны соотвѣтствовать тѣмъ выгодамъ, которыя каждый изъ союзовъ получаетъ въ дѣйствительности; размѣръ налога долженъ согласоваться съ размѣромъ выгодъ и услугъ. Сообразно съ этимъ, при общемъ пользованіи школами, больницами, дорогами и проч. тотъ союзъ, который больше имѣетъ выгодъ, долженъ нести и больше расходовъ по названнымъ учрежденіямъ. Каждый союзъ можетъ участвовать въ расходахъ другого союза, соотвѣтственно своему интересу въ этихъ расходахъ или соотвѣтственно издержкамъ, сдѣланнымъ въ его интересѣ.—Какъ матеріальныя, такъ и духовныя потребности населенія государства не могутъ быть всюду одинаковы; нельзя все населеніе поставить въ одинаковыя условія, подогнать подъ одинъ уровень; соотвѣтственно съ этимъ, и удовлетвореніе потребностей не можетъ быть повсюду одинаковымъ и средства, для этого расходуемыя, равными. Въ противномъ случаѣ, т. е. если приписать всему населенію государства одинаковыя потребности и начать ихъ одинаково удовлетворять,—оказалось бы, что бѣдныя общины жили бы за счетъ богатыхъ и получали бы средства для удовлетворенія такихъ потребностей, въ которыхъ еще не назрѣла надобность. Изъ этого слѣдуетъ, что мѣстныя потребности должны удовлетворяться на счетъ мѣстныхъ средствъ и управленіе каждаго общественнаго союза должно происходить на его собственныя средства. Этимъ, однако, не исключается взаимопомощь между однородными общинами съ цѣлью удовлетворенія первоначальныхъ потребностей; на этомъ и основывается существованіе обширныхъ мѣстныхъ союзовъ; земство, напримѣръ, обладаетъ болѣе устойчивыми средствами, чѣмъ сельская община, почему и можетъ оказывать ей помощь

при неблагопріятныхъ обстоятельствахъ. Но нельзя соединять въ одно двѣ разнородныхъ общины, два разнородныхъ союза, и неодинаковыя потребности подвергать масштабу одинаковаго удовлетворенія. Крупные города и земство представляютъ изъ себя два такихъ разнородныхъ союза.

Въ деревнѣ жители занимаются преимущественно добывающею промышленностью и земледѣліемъ, въ городѣ—торговлей и обрабатывающею промышленностью. Въ большихъ городахъ живетъ много людей на небольшомъ пространствѣ, отчего наблюдается скученность населенія. Въ деревняхъ составъ населенія мало мѣняется, въ городахъ подверженъ большимъ перемѣнамъ: по даннымъ 1885 года только 42.4% жителей приходилось на уроженцевъ Берлина, остальное населеніе было пришлымъ, причемъ болѣе ²/₃ иммигрантовъ жили въ городѣ менѣе 15 лѣтъ; по опубликованнымъ въ 1903 году свѣдѣніямъ изъ 1, 029,371 душъ наличнаго населенія Москвы, согласно послѣдней переписи, только немногимъ болѣе одной четвертой части родилось въ Москвѣ, остальные же ³/₄—народъ пришлый. Большой городъ, подобно государству, представляетъ изъ себя совокупность разнаго рода общественныхъ группъ, находящихся между собою въ разнаго рода отношеніяхъ, характеризующихся своими особыми чертами, имѣющихъ свои особенныя потребности и стремящихся къ ихъ удовлетворенію. При этомъ потребности и запросы, а равно и ихъ удовлетвореніе, возрастаетъ съ увеличеніемъ населенія. Скученность населенія, различный родъ занятій жителей, многообразіе потребностей, постоянная смѣна населенія, его необезпеченность являются причинами большей сложности городского хозяйства, большей разнородности обязанностей городского

самоуправленія по сравненію съ земскимъ. Общественный союзъ, имѣющій однѣ потребности не долженъ взимать налоговъ съ другого союза съ иными потребностями, ничего ему при этомъ не возвращая; это представляется истиной самоочевидной. Скученность населенія въ крупныхъ городахъ вызываетъ особыя мѣры по благоустройству вообще и по санитаріи въ частности; этого не знаетъ деревня. Излишекъ расходовъ на выполненіе этихъ задачъ, лежащихъ на городахъ долженъ былъ бы быть возложенъ на все государство, но, съ другой стороны, особенности городской жизни представляютъ и особыя выгоды жителямъ городовъ, почему этотъ излишекъ въ расходахъ было бы неправильно перекладывать на государство. Ели большіе города обладаютъ болѣе разнообразными источниками доходовъ, то земскіе союзы, благодаря многочисленности населенія и обширности территоріи, имѣютъ не мѣнѣе устойчивыя финансовыя средства. Никто при этомъ не станетъ отрицать необходимости широкой помощи изъ общегосударственныхъ средствъ нуждающимся мѣстнымъ союзамъ для удовлетворенія первоначальныхъ жизненныхъ потребностей, потому что въ этомъ заключается одна изъ цѣлей соединенія людей въ государства. Государство оказываетъ помощь въ видѣ пособій бѣднѣйшимъ мѣстнымъ союзамъ и этимъ достигается возможная равномѣрность въ обложеніи налогами и въ удовлетвореніи потребностей разнородныхъ мѣстныхъ союзовъ. Только за государствомъ можетъ быть признано право взиманія налоговъ непропорціонально получаемымъ взамѣнъ выгодамъ. Теперь же городъ оказывается какъ бы находящимся въ трехъ государствахъ: одно изъ нихъ настоящее, второе-губернское земство, третье-уѣздное.

земство. *) Такое положенiе городовъ не можетъ быть ничѣмъ оправдано. Кромѣ того, результатомъ является болѣе выгодное положенiе землевладѣльцевъ, чѣмъ домовладѣльцевъ, такъ какъ послѣднимъ приходится платить налогъ еще въ пользу города, а это противорѣчитъ идеѣ справедливости и равенства въ обложенiи налогами. Также и владѣльцы фабрикъ и заводовъ, расположенныхъ въ уѣздѣ, оказываются въ болѣе выгодномъ положенiи, чѣмъ городскiе владѣльцы; послѣднiе уплачиваютъ налоги земству и городу, первые только земству. Тоже нужно сказать и о купцахъ. Между тѣмъ крупнымъ городамъ приходится оказывать вспособленiе въ своихъ собственныхъ предѣлахъ: центральныя части, болѣе богатыя, несутъ жертвы въ пользу болѣе бѣдныхъ окраинъ города; города имѣютъ столько своихъ бѣдныхъ, что не въ силахъ удовлетворять ихъ нужды, а не выплачивать еще субсидiи въ пользу земскихъ бѣдныхъ, къ тому же преимущественно отправляющихся нищенствовать въ города. Вообще трудно сказать, что городъ богаче деревни, трудно найти масштабъ для измѣренiя достатка города и деревни. Разница между богатствомъ и бѣдностью значительнѣе въ городѣ, чѣмъ въ деревнѣ: въ послѣдней меньше богатыхъ, но и меньше бѣдныхъ; „въ городахъ богатые очень богаты, а бѣдные очень бѣдны." Съ другой стороны, потребностей въ деревнѣ меньше и удовлетворенiе ихъ проще; чѣмъ больше городъ, тѣмъ сложнѣе жизнь, больше потребностей и тѣмъ больше нужно средствъ для ихъ удовлетворенiя. Если бы городъ былъ и богаче деревни, то онъ и уплачи-

---

*) За исключенiемъ Петербурга, Москвы, Одессы и городовъ тѣхъ мѣстностей, гдѣ введено „Положенiе объ управленiи земскимъ хозяйствомъ 1903 года"; здѣсь уплата производится одному губернскому земству.

валъ бы больше налоговъ государству; послѣднее же, какъ указано, воспобляетъ, въ случаѣ нужды, бѣднѣйшимъ мѣстнымъ союзамъ, чѣмъ и достигается равномѣрность въ расходованіи средствъ на удовлетвореніе потребностей населенія. Кромѣ того, богатство города выгодно отразилось бы на окружающемъ сельскомъ населеніи, такъ какъ городъ представляетъ изъ себя удобный и выгодный рынокъ для сбыта продуктовъ сельской промышленности; поэтому выгода богатаго города естественнымъ путемъ передавалась бы окружающему сельскому населенію.

Городъ находится съ деревней въ тѣсномъ соприкосновеніи, связанъ съ нею тысячью нитей; той обособленности одной общины отъ другой, какая была въ средніе вѣка, теперь не существуетъ. Но изъ этого не слѣдуетъ, что городъ зависитъ отъ деревни или, наоборотъ, деревня отъ города: и городъ, и деревня являются необходимыми формами человѣческаго общежитія, обусловленными историческими, экономическими и другими причинами; при нынѣшнемъ состояніи культуры одинъ безъ другого существовать не можетъ. Прежде, при натуральномъ хозяйствѣ, деревня могла существовать безъ города, но при нынѣшнемъ денежномъ (мѣновомъ) хозяйствѣ это-невозможно: сельскіе обыватели должны платить подати деньгами, покупать предметы обихода на наличные деньги; благодаря этому, они должны работать для рынка, везти свои продукты земли для продажи въ городъ и тамъ покупать продукты чужого труда. Изолированной деревни уже не существуетъ, натуральное хозяйство рѣшительно уступаетъ мѣсто мѣновому хозяйству. Но и городъ не можету обойтись безъ хлѣба и другихъ пищевыхъ продуктовъ, которые онъ получаетъ изъ де-

ревни. Тѣмъ не менѣе и здѣсь городъ оказываетъ большую поддержку деревнѣ. Россія вступила въ международный торговый оборотъ; конкуренція хлѣба разныхъ странъ между собою вызываетъ земледѣльческій кризисъ, паденіе цѣнъ на хлѣбъ и рабочія руки. „Развивающаяся промышленность создаетъ внутренній рынокъ для сельскохозяйственныхъ продуктовъ и можетъ замедлять паденіе цѣнъ, даже поднять ихъ на нѣкоторые продукты; для Россіи же развитіе промышленности особенно важно, такъ какъ американская конкуренція оказываетъ сильное давленіе на цѣну нашихъ хлѣбовъ, и мы ежегодно, хотя вывозимъ все больше и больше хлѣбовъ, но получаемъ все меньше и меньше, что, конечно, тяжело отражается на сельскомъ хозяйствѣ" *). Однимъ словомъ, земледѣліе существуетъ рядомъ съ промышленностью и торговлей, добывающая промышленность рядомъ съ обрабатывающей, какъ самостоятельные, равноправные члены одного цѣлаго.

Промышленность нашего времени требуетъ немногихъ рабочихъ для земли и количество сельскихъ рабочихъ начинаетъ уменьшаться. Въ Соединенныхъ Штатахъ въ 1880 г. было 3,323,876 сельскихъ рабочихъ, въ 1890 г.—3,004,061; въ Германіи въ 1882 г. было 5,881,819 сельскихъ рабочихъ, по переписи 1895 г. ихъ было 5,627,794; въ Англіи число сельскохозяйственныхъ рабочихъ было въ 1861 г. 1,163,227, въ 1891 г. 798,912, т. е. убыль за 30 лѣтъ на 31,3%. Формами выселенія жителей изъ деревни являются эмиграція окончательная, эмиграція ежедневная, эмиграція временная (отхожіе промыслы). Не смотря на

*) Озеровъ l. c. стр. 151.

относительное изобиліе въ Россіи земли, послѣдняя не можетъ уже прокормить всего населенія; избытокъ сельскихъ жителей переселяется на новыя мѣста, уходитъ въ города, гдѣ поступаетъ въ ряды рабочаго пролетаріата, составляющаго значительную часть городского населенія. По Псковской губерніи число паспортовъ, выданныхъ лицамъ мужскаго пола за десятилѣтній періодъ 1865—1875 г. г. равнялось въ среднемъ за годъ 11716, а въ 1896 г. поднялось до 45973; большинство отправляется въ Петербургъ и работаетъ тамъ на заводахъ и фабрикахъ или нанимается въ дворники, извозчики, ломовики. Теперь въ деревняхъ пролетаріатъ почти отсутствуетъ, потому что крестьянинъ является собственникомъ усадьбы, владѣетъ кускомъ пахотной земли; рабочій людъ въ городахъ собственности не имѣетъ; когда наступаетъ безработица, то полный голодъ является немедленнымъ удѣломъ городского рабочаго; при неурожаѣ у крестьянина нѣкоторое время длится полуголодъ, такъ какъ у него есть инвентарь, который онъ можетъ использовать въ случаѣ крайности. Если переселенцы изъ деревень приносятъ городу рабочую силу, свой трудъ, идущій на улучшеніе города, то и городъ, помимо уплаты за этотъ трудъ, долженъ оказывать, совмѣстно съ земствомъ, разнообразное попеченіе пришлому населенію въ видѣ бюро для пріисканія работы, ночлежныхъ, столовыхъ, больницъ и др. По статистическимъ даннымъ въ Германіи процентъ призрѣваемыхъ въ городахъ вдвое больше, чѣмъ въ деревняхъ, при чемъ въ крупныхъ городахъ процентъ призрѣваемыхъ и расходы на нихъ больше, чѣмъ въ малыхъ городахъ. Важно также, чтобы пришлое населеніе находило въ городахъ благоустройство, хорошее санитарное состоя-

ніе; тогда оно легко перенесетъ перемѣну мѣста, условій и обстановки жизни; въ противномъ случаѣ результатомъ явится большая заболѣваемость и, вмѣсто здоровыхъ, въ деревню возвратятся больные люди. Съ этой точки зрѣнія въ городскомъ благоустройствѣ заинтересовано не только городское, но и сельское населеніе; и для послѣдняго важно, чтобы въ городахъ имѣлись хорошо устроенныя водоснабженіе и канализація, безопасныя и здоровыя жилища, продавались безвредные пищевые продукты, устраивались школы, читальни, скотобойни, рынки, дешевыя столовыя, ночлежныя дома, бани и проч. Въ прежнія времена, когда на санитарныя условія жизни въ городахъ не обращалось вниманія, смертность въ городахъ была ужасающая; города уподоблялись тогда „язвамъ на политическомъ тѣлѣ", „нарывомъ, высасывающимъ всѣ соки тѣла, обезсиливающимъ этимъ другія его части". Изъ всѣхъ столицъ только Парижъ имѣлъ въ концѣ 18-го столѣтія слабый естественный приростъ населенія, т. е. число рожденій было выше числа смертей; Лондонъ достигъ этого результата только лишь съ 19-го столѣтія, а Берлинъ сталъ имѣть болѣе или менѣе постоянный приростъ лишь послѣ 1810 г. Почти до самаго послѣдняго времени смертность въ западно-европейскихъ городахъ была выше, чѣмъ въ деревняхъ. Только теперь крупные западно-европейскіе города энергично принялись за улучшеніе своихъ санитарныхъ условій и результаты получились очень благопріятные: Лондонъ, напримѣръ, въ теченіи 25 лѣтъ понизилъ коэффиціентъ смертности съ 50 до 25 на тысячу, въ 1902 г.—18‰; въ теченіи 19-го вѣка Вѣна уменьшила свой коэффиціентъ смертности съ 60 (1800 г.) до 23 (1886—1890 г.), въ 1902—19,9‰. Поч-

ти до самаго послѣдняго времени смертность за границей въ деревняхъ была меньше, чѣмъ въ городахъ. Для Франціи въ 1898 г. установлено, что смертность на тысячу жителей немного выше въ городахъ (22.15), чѣмъ въ деревняхъ (21,2), но въ Парижѣ, гдѣ скопленіе достигаетъ своего максимума, коэффиціентъ смертности ниже, чѣмъ въ цѣло странѣ (19,37). Въ то время, какъ смертность въ Европейской Россіи достигаетъ 32 на тысячу, въ Швеціи и Норвегіи она около 17. Русская деревня имѣетъ большую общую смертность, чѣмъ русскій городъ, вслѣдствіе иного возрастнаго состава и значительной дѣтской смертности. Русскіе города, къ сожалѣнію, лишены возможности культурнаго развитія, подобнаго европейскимъ городамъ, по недостатку средствъ, значительная часть которыхъ тратится на обязательные общегосударственные расходы, на налоги въ пользу земствъ. Обремененіе же налогами, непроизводительными для городского населенія, препятствуетъ развитію домостроительства, удорожаетъ квартиры, почему сельскимъ жителямъ, переселяющимся въ городъ, приходится помѣщаться въ неудобныхъ, тѣсныхъ жилищахъ.

Еслибы крупные города и обладали болѣе значительными средствами, чѣмъ земство, то и потребностей, какъ указывалось, у такихъ городовъ больше, чѣмъ въ деревнѣ; такой примѣръ удовлетворенія болѣе высокихъ потребностей являеtся самъ по себѣ цѣннымъ для культуры страны. Развитіе современнаго городского строя сдѣлало возможнымъ расцвѣтъ наукъ, просвѣщенія и искусствъ Городамъ принадлежитъ теперь первенствующая роль въ развитіи страны: они являются разсадниками культуры и двигателями общественнаго прогресса. Только въ городахъ воз-

можны университеты, театры, музеи, библіотеки и эти учрежденія стоятъ въ тѣсной связи съ ростомъ экономическаго благосостоянія города. Въ городахъ получаютъ образованіе люди, которые потомъ въ качествѣ администраторовъ, судей, врачей, инженеровъ и др. отдаютъ себя на служеніе деревнѣ. „Уходъ изъ деревни является не только экономическую необходимостью для сельскаго населенія, но, если онъ держится въ извѣстныхъ границахъ, и необходимостью для распространенія циливизаціи. Какъ ни велико зло, съ которымъ связано переполненіе городовъ, послѣднее все же имѣетъ то неоцѣнимое преимущество, что оно вырываетъ тысячи людей изъ духовнаго мрака и узкаго ограниченнаго индивидуализма, которые являются печальнымъ удѣломъ громаднаго большинства западноевропейскаго сельского населенія. Благодаря сліянію сельскихъ и городскихъ рабочихъ массъ, благодаря продолжительной совмѣстной работѣ рука объ руку, страдая одними и тѣми же страданіями, борясь въ одной и той же борьбѣ, и пришлый уроженецъ деревни постепенно проникается духомъ общенія, братской взаимопомощи, что уже одно достаточно вознаграждаетъ рабочихъ за тѣ недостатки и бѣдствія, которыя доставляетъ имъ городъ“ *).

Нельзя не отмѣтить также, что налогъ, взимаемый съ городовъ въ пользу земства, можетъ оказывать вредное вліяніе на земскихъ дѣятелей: земство получаетъ средства съ городовъ безъ всякаго труда, расходованія этихъ средствъ не стоитъ въ зависимости отъ согласія города и не подчинено его контролю. Съ одной стороны это не этично, какъ всякое расходова-

*) Вандервельде. Воспитательное значеніе города. Вѣстникъ и библіотека самообразованія. 1903 г. № 39.

ніе средствъ изъ чужого кармана для покрытія своихъ собственныхъ расходовъ, съ другой—пріучаетъ къ непроизводительнымъ затратамъ: если не имѣютъ интереса къ сбереженію, то расходы будутъ всегда значительнѣе.

Итакъ, налогъ, взимаемый съ городовъ въ пользу земствъ, не можетъ быть оправданъ теоритическими соображеніями. Налогъ является простымъ оброкомъ и нынѣ дѣйствующій законъ предоставляетъ города въ оброчное содержаніе земства. Результатомъ такого положенія является уменьшеніе средствъ у городовъ, отчего задерживается развитіе благоустройства городовъ, ихъ санитарнаго состоянія, что вредно отзываетсл во всѣхъ отношеніяхъ на пришломъ деревенскомъ населеніи. Раньше русскіе города мало отличались отъ деревень, но съ 70 годовъ прошлаго столѣтія ростъ городовъ началъ быстро увеличиваться, и оставлять ихъ въ прежнемъ положеніи по отношенію къ земству было бы неправильно; нельзя же насильственными мѣрами задерживать ростъ городовъ въ пользу деревни. „Ростъ городовъ не только усиливаетъ экономическую мощь и энергію народа, но и ускоряетъ біеніе національнаго пульса. Господствующими націями современнаго міра окажутся тѣ, которыя имѣютъ нойболѣе многочисленное городское населеніе“ *). Въ Англіи и Валисѣ городское населеніе въ 1891 г. составляло 69% всего населенія, въ Пруссіи въ 1895 г.—51. 4%, во Франціи въ 1891 г.—37.4%. По переписи 1897 г. процентъ городского населенія въ Россіи равнялся 12,8% (всего населенія 128,896,000, въ городахъ 16,531,000).

Въ видахъ изложенныхъ соображеній освобожденіе крупныхъ городовъ отъ налога въ пользу земства

*) Веберъ. Ростъ городовъ въ 19-мъ столѣтіи. 1903 г. стр. 432.

является мѣрой своевременной, справедливой, равно выгодной и необходимой для обѣихъ сторонъ.

III.

Одинъ народъ не является образцомъ для другого; каждый живетъ своей самостоятельной жизнью, отвѣчающей его національнымъ особенностямъ. Тѣмъ не менѣе историческій прогрессъ происходитъ въ Россіи въ томъ же направленіи, какъ и на западѣ, и для Россіи, гдѣ самоуправленіе почти не имѣетъ ближайшаго прошлаго, важно знать, какъ развивалась общественная жизнь въ другихъ государствахъ. Благоустройство заграничныхъ городовъ и плачевное состояніе русскихъ служитъ нагляднымъ доказательствомъ необходимости такихъ сравненій и полезныхъ заимствованій. Для обсуждаемаго здѣсь вопроса необходимо разсмотрѣть, въ какихъ финансовыхъ отношеніяхъ находятся заграничные города къ мѣстнымъ общественнымъ союзамъ.

Въ классической странѣ самоуправленія, Англіи, города съ населеніемъ не менѣе 50 тысячъ жителей и 17 городовъ съ меньшимъ населеніемъ, но пользующихся древними привилегіями,—образуютъ изъ себя отдѣльныя графства и освобождены отъ власти графскихъ совѣтовъ. Всѣхъ „городовъ-графствъ“ имѣется 64. Графскій совѣтъ приблизительно отвѣчаетъ нашимъ земскимъ собраніямъ; среднее количество жителей въ англійскомъ графствѣ около $^1/_2$ милліона. „Города—графства“ имѣютъ право входитъ въ соглашеніе, какъ другъ съ другомъ, такъ и съ графскими совѣтами для веденія какого либо общаго дѣла, напримѣръ, содержанія убѣжища для умалишенныхъ;

при этомъ цифры расходовъ заранѣе вычисляются для каждой изъ сторонъ; веденіе общаго дѣла поручается смѣшанному комитету. Законъ указываетъ точно правила, которыми слѣдуетъ руководиться при заключеніи подобныхъ сдѣлокъ. Остальные города распадаются на двѣ категоріи. Къ первой относятся города съ населеніемъ между 10 и 50 тысячами: они считаются частью графствъ, но только по отношенію къ извѣстной группѣ вопросовъ; они поставлены въ зависимость отъ графства по дѣламъ, относящимся къ содержанію судебныхъ мѣстъ, милиціи, а равно и къ содержанію дорогъ общественнаго пользованія. Графскіе совѣты могутъ налагать на эти города налоги; представители городовъ въ графскихъ совѣтахъ могутъ дѣйствовать и вотировать въ вопросахъ, касающихся расходовъ, для которыхъ городъ уплачиваетъ налоги; Ко второй категоріи причисляются города, имѣющіе населеніе ниже 10 тысячъ жителей; поглощеніе графствомъ этихъ городовъ еще полнѣе, чѣмъ городовъ первой категоріи; ихъ облагаютъ графскіе совѣты налогами, но зато города и посылаютъ въ совѣты своихъ представителей *).

Нынѣшнее прусское законодательство о мѣстномъ самоуправленіи является сравнительно новымъ (выработано въ теченіи 1872-1883 гг.), „поэтому составители его могли воспользоваться всѣмъ, что выработали въ этомъ отношеніи лучшаго законодательства другихъ странъ и современная политическая наука" **).

Прусскіе города, населеніе которыхъ, не считая военныхъ на дѣйствительной службѣ, составляетъ не

*) Вотье. Мѣстное управленіе Англіи. 1896 г. стр. 153-158. Мѣстное управленіе и мѣстныя повинности въ Англіи. Изд. Министерства Финансовъ 1897 г. стр. 11,102-106,500-518.

**) Коркуновъ. Государственное право т. II 1903 г. стр. 385.

менѣе 25 тысячъ жителей,—имѣютъ право выдѣлиться изъ уѣзднаго союза *). (Kreis) и образовать особые городскіе уѣзды. Никакихъ налоговъ городской уѣздъ не уплачиваетъ въ пользу сельского. Города, стоящіе внѣ уѣзднаго земства, принимаетъ, однако, участіе въ провинціальномъ земствѣ **) уплатой незначительныхъ налоговъ и представительствомъ въ провинціальномъ собраніи. Главная дѣятельность провинціальнаго земства заключается въ устройствѣ и содержаніи шоссированныхъ дорогъ и въ исполненіи обязанностей по общественному призрѣнію (призрѣніе бѣдныхъ, не имѣющихъ опредѣленнаго мѣста жительства, призрѣніе неимущихъ душевно больныхъ, эпилептиковъ, идіотовъ, глухонѣмыхъ и слѣпыхъ). Для покрытія своихъ расходовъ провинціальное земство пользуется, главнымъ образомъ, пособіями отъ государства. Изъ общей суммы 56,359,550 марокъ обыкновенныхъ доходовъ провинціальныхъ прусскихъ земствъ по смѣтѣ 1892/93 г. налоги составляли 23,34% (13,169,428 марокъ), ***) дотація (пособія отъ государства) 63,52%, доходы отъ пошлинъ, собственныхъ имуществъ и др. 13,4%. Налоги распредѣляются въ общихъ суммахъ между городскими и сельскими уѣздами. Провинціальное земство имѣетъ право обложить отдѣльные уѣзды въ большей или меньшей степени сообразно съ получаемыми ими выгодами отъ тѣхъ учрежденій или сооруженій, которыя приносятъ различнымъ частямъ провинціи не одинаковыя выгоды. Каждый уѣздъ, городской и сельскій, избираетъ 2—3 депутатовъ въ провинціальное собраніе,

---

*) Приблизительно отвѣчаетъ нашему уѣздному земству.

**) Приблизительно отвѣчаетъ нашему губернскому земству.

***) Если принять во вниманіе, что въ Пруссіи имѣется 489 сельскихъ уѣздовъ и 63 горорскихъ, то въ среднемъ придется на каждый уѣздъ, т. е. и каждый городъ съ населеніемъ выше 25 тысячъ жителей, по 23857 марокъ или приблизительно 11 т. руб.

смотря по числу своего населенія. Берлинъ не причисленъ ни къ какой провинціи и составляетъ отдѣльный административный округъ *).

Для сравненія средствъ, которыми обладаютъ города для удовлетворенія своихъ разнообразныхъ нуждъ за границей и у насъ, важно знать, какую законъ даетъ возможность для финансовой дѣятельности городовъ вообще и для взиманія налоговъ въ частности.

Прусская финансовая реформа 1893 г. представляетъ въ этомъ отношеніи образецъ для всѣхъ странъ и народовъ. Являясь результатомъ преобразованія системы обложенія на строго научныхъ основахъ, реформа вполнѣ отвѣчаетъ потребностямъ современной государственной и экономической жизни, Въ Пруссіи закономъ 1893 года казна уступила въ пользу общинъ поземельный, подомовый и промысловый налоги, приносившіе около 100 мил. марокъ въ годъ; образовавшійся для государства дефицитъ покрывается, главнымъ образомъ, подоходнымъ налогомъ. Помимо этого, общинамъ дано право такъ называемаго „спеціальнаго обложенія", подъ которымъ понимается взиманіе принудительныхъ сборовъ съ землевладѣльцевъ, домовладѣльцевъ и промышленниковъза тѣ расходы, которые община понесла или несетъ на разнаго рода усовершенствованія возлѣ владѣній названныхъ лицъ (водопроводъ, канализація, мостовыя, тротуары, поливка улицъ, освѣщеніе и пр.); спеціальное обложеніе производится въ предѣлахъ того приращенія цѣнности, которое пріобрѣтается имуществомъ, благодаря общественному мѣропріятію. Реформа узаконяетъ расшире-

*) Цытовичъ. Мѣстные расходы Пруссіи въ связи съ теоріей мѣст. расх. 1898 г. стр. 341-442.

ніе частно-хозяйственной дѣятельности общинъ; за общинами оставлено право и подоходнаго обложенія въ формѣ надбавокъ къ государственному подоходному налогу; общины имѣютъ право производить и косвенное обложеніе, хотя съ извѣстными ограниченіями. Такимъ образомъ, реформа даетъ прусскимъ общинамъ полную возможность привлекать всѣхъ жителей къ участію въ хозяйственыхъ расходахъ сообразно выгодамъ, получаемымъ каждымъ; благодаря этой реформѣ, общины могутъ широко развивать свою хозяйственную дѣятельность, согласно принципамъ справедливости.

Наша система сборовъ въ пользу городскихъ поселеній, по сравненію съ прусскою, представляется очень несовершеннымъ аппаратомъ: оцѣночный сборъ съ недвижимыхъ имуществъ, сборъ съ документовъ на право торговли и промысловъ, съ трактирныхъ заведеній, постоялыхъ дворовъ и съѣстныхъ лавокъ; въ случаѣ надобности устанавливаются сборы съ извознаго промысла, съ лошадей и экипажей, содержимыхъ частными лицами, съ собакъ и съ перевознаго промысла; второстепенные сборы, какъ то сборы при совершеніи различныхъ актовъ, за употребленіе общественныхъ мѣръ и вѣсовъ, съ аукціонныхъ продажъ движимаго имущества и др.,—заканчиваютъ собою серію налоговъ, которые могутъ быть взимаемы въ пользу городскихъ общественныхъ управленій. Не смотря на односторонность, наравномѣрность и узость взимаемыхъ налоговъ, недвижимыя имущества въ городахъ подвергаются еще налогамъ и въ пользу государства, и въ пользу земства; тоже нужно сказать о торговлѣ и промыслахъ; если сюда присоединить нѣкоторые обязательные расходы на обще-государственныя нужды,

какъ, напр., на полицію *), то тогда станетъ понятной та скудость средствъ, которой отличаются русскіе, города, по сравненію съ заграничными. На полицію русскіе города истратили въ 1890 г. 10,9.% и въ 1894 г. 9. 6 % своего бюджета, въ то время, какъ на учебныя заведенія израсходовано 8.4% и 8,2%. Изъ сводной таблицы **) поступленія сборовъ съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ съ 1895 по 1899 гг. включительно, по 51 губерніи, 3 областямъ, 8 округамъ и 7 отдѣламъ усматривается, что домовладѣльцы платятъ въ казну и земство больше, чѣмъ въ пользу городовъ, при этомъ налоги въ пользу земства составляютъ половину налоговъ въ пользу городовъ:

Таблица I.

Годъ.	Поступило съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ:			
	Государственнаго налога.	Земскихъ сборовъ.	Городского оцѣночнаго сбора.	ИТОГО.
1895	7443,333 р.	4584,871 р.	10832,017 р.	22,860,221 р.
1896	7430,432 „	4531,333 „	11511,681 „	23,473,446 „
1897	7545,632 „	4907,855 „	11708,691 „	24,162,178 „
1898	8277,290 „	5026,433 „	12158,716 „	25,462,439 „
1899	8167,314 „	5828,901 „	12684,171 „	26,680,386 „

*) Въ Пруссіи полиція въ однихъ городахъ находится въ вѣдѣніи городскихъ самоуправленій, въ другихъ—въ вѣдѣніи правительства; въ первыхъ полиція содержится на городскія средства, во вторыхъ (Главн. образомъ большіе города) полиція содержится преимущественно на средства государственнаго казначейства, но и города несутъ опредѣленные закономъ расходы на содержаніе полиціи. Въ Англіи полиція находится въ вѣдѣніи городскихъ самоуправленій; половину всѣхъ расходовъ на жалованье полицейскимъ чинамъ и на обмундированіе ихъ покрываетъ правительство.

**) Сводъ свѣдѣній о поступленіи и взиманіи казенныхъ, земскихъ и общественныхъ окладныхъ сборовъ за 1895-99 гг. Изд. Министерства Финансовъ 1902 года.

Мало-того, что русскіе города лишаются значительной части средствъ въ пользу земства,—они облагаются земскимъ налогомъ крайне неравномѣрно, что можно видѣть изъ слѣдующей таблицы оклада съ городскимъ недвижимыхъ имуществъ въ 1899 году *):

Таблица 2.

Города	Количество жителей	Городской оцѣночный сборъ	Земскій сборъ	Земскій сборъ на душу	Отношеніе земскаго сбора къ городскому оцѣноч. сбору
С.-Петербургъ	1,267,023	2,717,103 р.	261,057 р.	21 к.	9.6%
Москва . . .	1,035,664	3,264,409 „	507,693 „	49 к.	15.6%
Одесса . . .	405,041	1,001,262 „	346,755 „	86 к.	34.6%
Рига	282,943	639,751 „	53,584 „	12 к.	8.4%
Кіевъ	247,432	320,894 „	150,411 „	61 к.	46.9%
Харьковъ . .	174,846	297,434 „	231,361 „	132 к.	77.8%
Саратовъ . .	137,109	43,637 „	90,801 „	66 к.	208.3%
Казань . . .	131,508	75,032 „	125,908 „	96 к.	167.9%
Екатериносл.	121,216	110,663 „	101,079 „	83 к.	91.3%

Вполнѣ нормальнымъ является то обстоятельство, что одна категорія плательщиковъ стремится переложить платежи на другую, особенно если нѣтъ представительства отъ другой группы плательщиковъ или это представительство очень ничтожно въ собраніи, отъ котораго зависитъ обложеніе налогами. Такъ произошло и съ ростомъ земскихъ сборовъ въ 32 земскихъ губерніяхъ (въ тысячахъ рублей):

*) Разсчетъ произведенъ статистическимъ бюро Кіевской Городской Управы. Количество жителей принято по всеобщей переписи 1897 г., отчего при вычисленіи земскаго сбора на одного жителя произошла приблизительно равномѣрная ошибка.

Таблица 3.

	1872 г.	1890 г.	Увеличино на.
Съ земель	14719,0	27525,5	87,0%.
Прочихъ недвижимыхъ имуществъ .	2213,8	7022,0	212,6%.
Торговыхъ свидѣтел.	2447,8	3421,2	39,7%.
Всего . .	19380,6	37968,7	95,8%.

Такимь образомъ, въ двадцатилѣтній періодъ сборы почти удвоились. Наибольшее увеличеніе пришлось на долю городскихъ недвижимыхъ имуществъ и прочихъ строеній, сборы съ которыхъ болѣе чѣмъ утроились, наименьшее—на долю торговыхъ свидѣтельствъ *).

Частнымъ примѣромъ только что высказаннаго положенія является характерное отношеніе Московскаго губернскаго земства, одного изъ наиболѣе прогрессивныхъ, къ Московскому городскому общественному управленію. „Больной для городского управленія вопросъ о взаимныхъ отношеніяхъ города и губернскаго земства“, читаемъ въ извѣстіяхъ Московской городской Думы (1904 г. Февраль, стр. 36-40), „снова служилъ предметомъ обсужденія городской Думы въ засѣданіи ея 13-го Января 1904г.“ Суть вопроса состоитъ въ слѣдующемъ. Получая отъ Москвы до 1/2 всѣхъ своихъ доходовъ, губернское земство расходуетъ свои средства на нужды уѣздовъ, а не города, которому оно удѣляетъ совершенно ничтожную часть своихъ расходовъ; въ виду этого городское управленіе добивается 1) того, чтобы затраты земства на нужды городского насе-

*) Скалонъ. Земскіе финансы. Энциклоп. словарь Брокгаузъ. т. 24.

ленія были бы приведены хотя бы въ нѣкоторое соотвѣтствіе съ получаемыми земствомъ отъ города рессурсами, а 2) чтобы былъ установленъ максимальный размѣръ обложенія земскимъ сборомъ городскихъ недвижимыхъ имуществъ. Такое направленіе земской дѣятельности зависитъ отъ того, что въ губернскомъ земствѣ слабо представлены интересы Москвы: одинъ гласный отъ города въ губернскомъ земствѣ приходится на 65 тыс. человѣкъ населенія, въ то время, какъ въ уѣздахъ одинъ гласный приходится на 20 тыс. человѣкъ; на каждаго губернскаго гласнаго отъ города приходится 53,300 р., уплачиваемыхъ населеніемъ Москвы сборовъ, тогда какъ на каждаго губернскаго гласнаго изъ уѣздовъ приходится лишь 6,910 р. земскихъ сборовъ. Только въ 1891 г. земство обложило недвижимыя имущества Москвы $^{1}/_{2}\%$ сборомъ съ доходности имущества, въ 1892 г.—1%, что составило 237 т. р. налога, а для 1894 г.—403 т. р. Въ 1894 г. 48 гласныхъ Думы обратились къ земскому собранію съ заявленіемъ, въ которомъ высказались за необходимость „выяснить ради пользы самого земскаго дѣла взаимное отношеніе Московскаго земства къ 14—му его уѣзду—г. Москвѣ и опредѣлить ихъ не только по силѣ формальнаго права, но и въ силу твердаго убѣжденія, что размѣръ участія г. Москвы въ земскихъ расходахъ основанъ на началахъ справедливости." Въ 1898 г. послѣдовало соглашеніе; максимальнымъ сборомъ съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ былъ установленъ $1^{1}/_{2}\%$ съ ихъ доходности. Въ 1900 г. $1^{1}/_{2}\%$ сборъ составилъ 563 т. р. Взамѣнъ Москва не получала отъ земства на городскія нужды ни одной копѣйки.—Ненормальность такого положенія хорошо сознавалась представителями города. Глас-

нымъ Герье былъ выдвинутъ вопросъ о совмѣстной работѣ города и земства въ области попеченія о нуждахъ пришлаго московскаго населенія; онъ указалъ на цѣлый рядъ мѣропріятій въ этой области, которыя могли бы быть проведены на общія средства города и земства—упорядоченіе коечныхъ квартиръ и ночлежныхъ домовъ для пришлаго населенія, устройство справочныхъ конторъ и рынковъ труда, устройство дома трудолюбія, забота о доставленіи трудящимся полезнаго и воспитательнаго праздничнаго отдыха, содержаніе работнаго дома для нищенствующихъ, призрѣніе лицъ, прожившихъ въ Москвѣ менѣе двухъ лѣтъ и которымъ помощь не можетъ быть оказана городскими попечительствами по ихъ уставу. Въ очередной сессіи 1902 года земское собраніе признало, что на обязанности земства должна лежать забота о призрѣніи уроженцевъ, какъ Московской, такъ и другихъ губерній, прожившихъ въ Москвѣ менѣе двухъ лѣтъ и нуждающихся въ поддержкѣ. Земское собраніе выразило готовность выдавать городу пособіе на содержаніе работнаго дома и дома трудолюбія; размѣръ пособія долженъ опредѣляться процентнымъ отношеніемъ пришлаго элемента въ составѣ призрѣваемыхъ этого учрежденія. Но участіе земства въ совмѣстной работѣ съ городомъ привело первое къ заключенію, что соглашеніе 1898 г. для него необязательно, и на 1903 г. было назначено уже 1,6% сбора. Увеличеніе размѣра обложенія городскихъ недвижимыхъ имуществъ на $^1/_{10}$% принесло земству въ 1903 г. лишняго дохода 84 т. р. (сумма сбора съ Москвы въ 1903 г. 799 т. р. противъ 715 т. р. въ 1902 г.); вся же ассигновка земства на пособіе городу—около 40 т. р., такъ что земство получило несравненно болѣе того, что дало го-

роду. Городская Дума признала, что такимъ отношеніемъ земства къ ходатайствамъ города затрудняется разрѣшеніе столь назрѣвшихъ и одинаково важныхъ, какъ для городского населенія, такъ и для остального населенія губерніи, вопросовъ.

Раньше тоже, что теперь съ недвижимыми городскими имуществами, наблюдалось и по отношенію къ налогамъ съ торговли и промысловъ, когда земскимъ собраніямъ была предоставлена полная свобода въ размѣрѣ обложенія; членами этихъ собраній были почти исключительно землевладѣльцы, поэтому они и стремились облегчить поземельную собственность отъ излишнихъ сборовъ за счетъ обложенія торговли и промышленности. Такое ненормальное положеніе вызвало многочисленные протесты, результатомъ которыхъ явилось въ 1866 году законодательное установленіе предѣла для земскихъ промысловыхъ сборовъ.

Степень культурности страны опредѣляется количествомъ, не общегосударственныхъ, а мѣстныхъ ея расходовъ, что видно изъ слѣдующей сравнительной таблицы *):

Таблица 4.

	Обложеніе на жителя.		Отношеніе государствен. налоговъ къ мѣстнымъ.
	Государственное.	Мѣстное.	
Великобританія . . .	18 р. 5 к.	9 р. 79 к.	100:54,3
Пруссія	10 р. 52 к.	5 р. 39 к.	100:51,2
Италія	14 р. 37 к.	5 р. 48 к.	100:38,2
Франція	26 р. 87 к.	8 р. 48 к.	100:31,5
Австрія (безъ Венгріи)	13 р. 95 к.	3 р. 45 к.	100:24.7
Россія	7 р. 70 к.	1 р. 21 к.	100:15,7

*) Шванебахъ. Наше податное дѣло. 1903 г. 201 стр.

Русскіе города по суммѣ затратъ на городское благоустройство далеко отстали отъ западно-европейскихъ. Въ 1890 г. на одного жителя приходилось городскихъ расходовъ (во франкахъ) въ Парижѣ 125, въ Вѣнѣ 62, Берлинѣ 43, Ригѣ 38, Одессѣ 24, Петербургѣ 22, Москвѣ 22, Варшавѣ 19. Средства нашихъ городовъ такъ ничтожны, что задаваться многими культурными задачами имъ не подъ силу: за 1900 г. бюджетъ всѣхъ нашихъ городовъ простирался до 92,527 тысячъ рублей, за исключеніемъ городовъ Привислянскаго края; на западѣ бюджетъ одного Парижа далеко превосходитъ бюджетъ всѣхъ нашихъ городовъ— около 112 мил. руб.

Прогрессъ заключается въ дифференціаціи функцій и въ возможно полномъ ихъ удовлетвореніи. Въ общинахъ общіе интересы устанавливаются сами собой подъ вліяніемъ совмѣстной жизни на тѣсномъ пространствѣ земли, общихъ правъ и обязанностей. Главная дѣятельность мѣстнаго самоуправленія должна сосредоточиваться въ общинахъ. Уѣздное земство является слишкомъ крупной единицей, умаляющей дѣятельность крестьянской общины; мѣстныя ея нужды не могутъ быть такъ совершенно удовлетворены земствомъ, какъ самой общиной; поэтому, общины должны быть поставлены болѣе самостоятельно, чѣмъ теперь, и имъ предоставлена большая дѣятельность, большее участіе въ удовлетвореніи собственныхъ нуждъ. Необходимость созданія мелкой всесословной земской единицы уже сознана всѣми. Если это справедливо для сельскихъ общинъ, то тѣмъ болѣе важно такое выдѣленіе изъ состава земства крупныхъ городовъ, столь сильно отличающихся отъ деревни. Земское самоуправленіе является завершеніемъ сельскаго, а не

городского; оно значительно необходимѣе деревнѣ, чѣмъ городу, и особенно крупному городу.

Насколько извѣстно, земство никогда не оказывало помощи даже небольшимъ уѣзднымъ городамъ, и послѣдніе должны выходить изъ затруднительныхъ финансовыхъ положеній собственными средствами и усиліями, такъ что въ этомъ отношеніи ни одинъ городъ не нуждается въ союзѣ съ земствомъ. *)

Крупные города, кромѣ того, имѣютъ бюджеты не ниже земскихъ; такъ, напр., доходы города Кіева на 1904 г. были 3,051,793 р., на 1905 г. предположены въ 2,910,246 р.; доходы управленія земскимъ хозяйствомъ Кіевской губерніи въ 1904 г. были 1,510, 261 р., на 1905 г.—2,731,610 р.; доходы Полтавскаго (губернскаго и уѣздныхъ) земства на 1904 г. 3,533, 357 р., доходы Черниговскаго губернскаго земства въ 1904 г. 1,322,176 р.—Чѣмъ полнѣе удовлетворяются потребности какой либо общины, чѣмъ больше средствъ для этого, тѣмъ болѣе совершенною жизнь живетъ община. Русскіе города обладаютъ небольшими средствами для своего благоустройства, поэтому уменьшеніе средствъ является препятствіемъ для культурнаго роста города. Крупные города имѣютъ наибольшій приростъ населенія, поэтому и должны имѣть

---

*) При введеніи казенной винной монополіи 1898 г. городъ Боровичи (Новгород. губ.) лишился дохода съ трактирныхъ заведеній на 7 т. р. въ годъ, потому что прибыли трактировладѣльцевъ, а въ мѣстѣ съ тѣмъ и суммы, которыя они платили въ доходъ города, со введеніемъ монополіи перешли въ казну; отъ этого уменьшился бюджетъ городскихъ доходовъ на 20%; вообще маленькимъ городамъ монополія нанесла большой ущербъ, уменьшивъ доходы ихъ на 20 и болѣе процентовъ. Потребовался длинный рядъ лишеній и годы усилій для того, чтобы только вернуть тѣ средства, которыя были у города до введенія монополіи. Между тѣмъ земство и не подумало придти на помощь городу, оно, напротивъ, изъ года въ годъ исправнымъ образомъ увеличивало сумму земскаго сбора съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ. (Журавлевъ. Дѣла и труды маленькаго города. Вѣстникъ Новгородскаго земства. 1901 г. № 17.)

большія средства для удовлетворенія нуждъ быстро увеличивающагося населенія. По гипотезѣ Левассера, города притягиваютъ населеніе пропорціонально ихъ величинѣ, т. е. чѣмъ больше городъ, тѣмъ значительнѣе его притягательная сила, какъ центра административнаго, культурнаго, торговаго и промышленнаго. Крупными городами считаются города, имѣющіе свыше 100 т. жителей; они ростутъ быстрѣе маленькихъ и поглощаютъ большую массу городского прироста, такъ что городской приростъ жителей представляетъ въ сущности ростъ большихъ городовъ. Согласно переписи 1897 г., Россія имѣетъ 19 городовъ съ населеніемъ свыше 100 т. жителей *); въ этихъ городахъ живетъ 5,718,738 душъ или 4,43% всего населенія имперіи, не считая Финляндіи. Крупный городъ есть центръ цѣлой области, а не одной губерніи, въ которой онъ расположенъ; поэтому, внѣ земской организаціи должны быть поставлены областные города, имѣющіе вліяніе на нѣсколько губерній. Взиманіе въ областномъ городѣ налоговъ съ недвижимыхъ городскихъ имуществъ и сборовъ въ промысловъ и торговли въ пользу земства одной только губерніи является несправедливымъ. Населеніе областнаго города увеличивается за счетъ разныхъ губерній; по желѣзнымъ дорогамъ подвозятъ въ городъ и пищевые продукты, и предметы промышленнаго производства изъ самыхъ отдаленныхъ мѣстностей; точно также торговые обороты областного города касаются не только одной губерніи, въ которой

*) Петербургъ 1,132 т. (кромѣ того въ пригородахъ 134 т.), Москва 988 т. (кромѣ того въ пригородахъ 47 т.), Варшава 638 т., Одесса 405 т., Лодза 315 т., Рига 256 т., Кіевъ 247 т., Харьковъ 174 т., Тифлисъ 160 т., Вильнь 159 т., Ташкентъ 156 т., Саратовъ 137 т., Казань 131 т., Екатеринославъ 121 т., Ростовъ на Дону 119 т., Астрахань 113 т., Баку 112 т., Тула 111 т., Кишеневъ 108 т.

онъ расположенъ, но и многихъ окружающихъ. Благодаря нынѣ существующему порядку взиманія налога съ городовъ въ пользу земствъ, въ губеніяхъ со значительными городами и развитыми торговлей и промышленностью, обложеніе земли ниже, чѣмъ въ губерніяхъ, по преимуществу, земледѣльческихъ; отъ этого происходитъ неравномѣрность въ степени обложенія разныхъ губерній мѣстными сборами; землевладѣльцы губерній, въ которыхъ расположены крупные города, находятся, такимъ образомъ, въ привилегированномъ положеніи.

Нынѣшнее положеніе Петербурга, Москвы и Одессы, которые представляютъ изъ себя, въ отношеніи къ губернскому земству, какъ бы уѣзды тѣхъ губерній, гдѣ они расположены,—не можетъ считаться нормальнымъ для крупныхъ городовъ; отличіе названныхъ городовъ отъ остальныхъ, собственно говоря, незначительное: они уплачиваютъ налогъ губернскому земству, но если не положенъ предѣлъ обложенія, то налогъ можетъ быть очень значительнымъ, не ниже того, который уплачиваютъ другіе города и уѣздному, и губернскому земству; кромѣ того, эти города посылаютъ своихъ представителей въ губернское земское собраніе, но не пропорціонально уплачиваемымъ налогамъ. Крупные города, съ населеніемъ выше 100 т. душъ, должны стоять внѣ земской организаціи, представлять изъ себя территоріальныя самоуправляющіяся единицы. Этимъ городамъ должно быть предоставлено право вступать въ соглашеніе для выполненія общихъ задачъ, какъ съ земствами, губернскими и уѣздными, такъ и съ городами; для этого могутъ быть образовываемы смѣшанные комитеты для завѣдыванія общимъ дѣломъ и для опредѣленія необ-

ходимыхъ расходовъ, упадающихъ на каждую изъ сторонъ.

Что касается отношеній остальныхъ городовъ къ земству, то можно было бы раздѣлить города на двѣ категоріи, соотвѣтственно ихъ населенности. Чѣмъ малолюднѣе городъ, тѣмъ менѣе онъ и отличается отъ деревни; только съ увеличеніемъ населенія начинаютъ выступать особенности, отличающія городъ отъ деревни. Сообразно съ этимъ, должны установиться и отношенія городовъ къ земству: менѣе населенный городъ сливается съ земствомъ въ большей степени, чѣмъ болѣе населенный; у небольшого города гораздо больше точекъ соприкосновенія, больше общихъ нуждъ, общности интересовъ съ земствомъ, чѣмъ у города средней величины; послѣдній долженъ быть болѣе обособленъ отъ земства: у него меньше общихъ интересовъ, больше самостоятельныхъ потребностей, требующихъ удовлетворенія собственными силами. Небольшой городъ, поэтому, долженъ пропорціонально и больше уплачивать налоговъ земству, чѣмъ городъ средней величины: у перваго больше общихъ потребностей съ земствомъ, требующихъ удовлетворенія общими средствами, чѣмъ у второго. Обязательно долженъ быть указанъ высшій предѣлъ обложенія городскихъ недвижемыхъ имуществъ и сборовъ съ промысловыхъ свидѣтельствъ въ пользу земства. Соотвѣтственно съ величиной уплачиваемыхъ налоговъ должно быть дано и представительство отъ городовъ въ земскихъ собраніяхъ.—Готовымъ шаблономъ при дѣленіи городовъ на двѣ категоріи можно было бы принять уже существующее у насъ административное дѣленіе на губернскіе и уѣздные города. Изъ 88 губерній, за исключеніемъ Финляндіи, по переписи 1897 г. 48 гу-

бернскихъ городовъ имѣли населеніе меньше 50 т. душъ, а изъ всѣхъ уѣздныхъ городовъ только 9 имѣли населеніе свыше 50 т. душъ.

При предстоящей реформѣ мѣстнаго самоуправленія неизвѣстно, какъ реорганизуется губернское и уѣздное земство, какъ образуется мелкая земская единица, но предполагая, что функціи губернскаго земства не умалятся въ пользу уѣзднаго, какъ то наблюдается, напр., въ Пруссіи, предполагая далѣе, что останется таже налоговая система,—можно было бы предложить слѣдующую схему отношеній городовъ къ губернскому и уѣздному земствамъ.

Всѣ губернскіе города, а уѣздные только съ населеніемъ выше 50 т. душъ, входятъ въ составъ губернскаго земства. Города уплачиваютъ въ пользу земства налогъ въ размѣрѣ не выше 2% съ чистаго дохода недвижимыхъ имуществъ или 0,2% ихъ стоимости. Промысловый сборъ съ торговыхъ и промышленныхъ предпріятій въ городахъ взимается въ пользу губернскаго земства въ размѣрѣ не выше 3% стоимости патента для крупныхъ и 2%—для прочихъ предпріятій; остальная же сумма прибавочнаго сбора въ размѣрѣ 12% стоимости патента для крупныхъ и 8%—для прочихъ предпріятій поступаетъ въ пользу городовъ, помимо получаемаго ими по закону 1898 г. сбора съ промысловыхъ свидѣтельствъ. Средства, уплачиваемыя городомъ губернскому земству, должны расходоваться на точно опредѣленныя общія цѣли, какъ, напр., устройство благотворительныхъ и лечебныхъ заведеній, разного рода мѣропріятій для удовлетворенія нуждъ пришлаго городского населенія, удовлетвореніе потребностей гражданскаго управленія и др. Въ случаѣ возникновенія общихъ задахъ, не преду-

смотрѣнныхъ закономъ, представители отъ думъ и губернскихъ земскихъ собраній имѣютъ право входить между собою въ соглашеніе, устанавливая заранѣе опредѣленную цифру расхода для каждой изъ сторонъ въ общемъ дѣлѣ. Представительство отъ города въ губернскомъ земскомъ собраніи должно быть пропорціонально уплачиваемымъ земству налогамъ.

Всѣ уѣздные города съ населеніемъ менѣе 50 т. душъ входятъ съ составъ соотвѣтственныхъ уѣздныхъ земствъ. Городъ уплачиваетъ въ пользу уѣзднаго и губернскаго земствъ налогъ не свыше 5% съ чистаго дохода недвижимыхъ имуществъ или 0,5% ихъ стоимости. Промысловый сборъ въ пользу уѣзднаго и губернскаго земствъ съ торговыхъ и промышленныхъ предпріятій въ городахъ взимается въ размѣрѣ не выше 8% стоимости патента для крупныхъ и 5% для прочихъ предпріятій; остальная же сумма прибавочнаго сбора въ размѣрѣ 7% стоимости патента для крупныхъ и 5% для прочихъ предпріятій поступаетъ въ пользу города, помимо получаемыхъ имъ по закону сборовъ съ промысловыхъ свидѣтельствъ. Средства, получаемыя земствомъ отъ города, должны расходоваться на точно опредѣленныя общія цѣли, какъ, напр., попеченіе о развитіи народнаго образованія, устройство благотворительныхъ и лечебныхъ заведеній, забота о продовольственныхъ средствахъ для населенія, устройство и содержаніе въ исправности путей сообшенія и др. Для общихъ дѣлъ городъ и уѣздное земство имѣютъ право входить между собой въ соглашеніе относительно необходимыхъ расходовъ для каждой изъ сторонъ. Представительство отъ города въ уѣздномъ земскомъ собраніи должно быть пропорціонально уплачиваемымъ земству налогамъ.

Вообще нужно твердо усвоить ту простую мысль, что единеніе между городомъ и земствомъ должно заключаться не въ уплатѣ налога первымъ второму, а въ совмѣстной работѣ по извѣстной выработанной программѣ въ области школьнаго и больничнаго дѣла, организаціи труда и многихъ другихъ; причемъ, величина затратъ города и земства на общее дѣло должна отвѣчать получаемымъ каждымъ изъ нихъ выгодамъ. Въ настоящее время единенія между городомъ и земствомъ совершенно не существуетъ; теперь города, по существу дѣла, выдѣлены изъ состава земства. Грядущее законодательство должно исправить этотъ важный пробѣлъ въ отношеніяхъ между городами и земствомъ.

IV.

Кіевъ-колыбель русской государственности, мать городовъ русскихъ-является, прежде всего, историческимъ центромъ, къ которому тяготѣли съ давнихъ временъ обширныя области. Въ настоящее время Кіевъ, иѣющій до 330 т. жителей, представляетъ изъ себя безспорно областной городъ, вліяющій на обширный районъ. Кіевъ является центромъ административнымъ для трехъ губерній (Кіевское, Подольское и Волынское генералъ-губернаторство); кромѣ того, въ Кіевѣ сосредоточены управленіе учебнымъ округомъ, судебная палата, управленіе военнымъ округомъ, контрольная палата, управленіе государственными имуществами, округъ путей сообщенія, управленіе почтово-телеграфнымъ округомъ, окружное пробирное управленіе, горный округъ; районъ дѣйствія каждаго изъ названныхъ учрежденій распространяется на нѣсколько губерній (отъ 2 до 7).—Кіевъ является центромъ умственной жизни, благодаря тремъ высшимъ учебнымъ

заведеніямъ (университетъ, политехническій институтъ духовная академія) и многочисленнымъ среднимъ, какъ общимъ, такъ и спеціальнымъ, учебнымъ заведеніямъ. Въ Кіевѣ имѣются музыкальные и рисовальные курсы, курсы драматическаго искусства, также музеи, театры, библіотеки. Промышленная, торговая, строительная и другіе роды дѣятельности притягиваютъ къ Кіеву много рабочаго люда изъ различныхъ мѣстностей Россіи. Въ 1860 г. въ Кіевѣ было 45 фабрикъ и заводовъ съ производствомъ на сумму 2,347,460 р., а въ 1903 г. —122 фабрики и заводовъ съ производствомъ на сумму 20,335,000 р. Въ 1903 г. число торговыхъ предпріятій въ Кіевѣ было 3185 съ оборотомъ въ 195,777 тысячъ рублей, число промышленныхъ предпріятій 213 съ оборотомъ въ 12,845 тысячъ рублей, а прибыль отъ первыхъ составляла 9,484 тысячи руб., отъ вторыхъ 1,203 тысячи р. Благодаря своимъ святынямъ (Кіево-печерская Лавра и другіе монастыри), Кіевъ привлекаетъ не менѣе 200 т. богомольцевъ въ годъ изъ разныхъ мѣстъ Россіи.— Расположенъ Кіевъ на границѣ двухъ губерній, Кіевской и Черниговской, невдалекѣ отъ третьей, Полтавской. Городъ соединенъ, непосредственно, желѣзной дорогой съ Москвой, Варшавой, Одессой, Полтавой, Ковелемъ; кромѣ того, рѣка Днѣпръ представляетъ изъ себя уже съ давнихъ временъ путь, по которому происходило и передвиженіе населенія, и торговля Кіева съ разнообразными мѣстностями Россіи.—По однодневной переписки 1874 г. въ Кіевѣ населенія было 123,697 душъ, по всероссійской переписи 1897 г.— 248,750; отсюда слѣдуетъ, что ежегодный приростъ жителей г. Кіева равняется 3,1%, *) что удвоеніе населе-

---

*) Ежегодный приростъ населенія въ Россіи равняется въ среднемъ 1,5%.

нія слѣдуетъ черезъ 22,7 лѣтъ. Кіевъ растетъ, приблизительно, также, какъ Одесса, и быстрѣе Москвы (въ первомъ городѣ удвоеніе населенія происходитъ черезъ 22,7 лѣтъ, во второмъ—черезъ 40,5 лѣтъ). Приростъ населенія лишь на одну треть, приблизительно, зависитъ отъ превышенія числа рожденій надъ числомъ смертныхъ случаевъ, а на двѣ трети является результатомъ прилива къ городу пришлаго населенія.—Кіевъ занимаетъ пространство около 48 кв. верстъ *); городъ расположенъ на холмахъ, перемежающихся ложбинами и оврагами, тянется узкой полосой отъ 3 ½ до 4 верстъ ширины вдоль праваго берега Днѣпра на протяженіи 16 верстъ. На этомъ пространствѣ имѣется около 8 т. усадьбъ, домовъ до 28 т., изъ нихъ каменныхъ 20 %. По даннымъ податныхъ инспекторовъ за 1904 г. все недвижимое имущество въ г. Кіевѣ оцѣнено въ 109,629,400 р.; та же оцѣнка городскимъ общественнымъ управленіемъ въ томъ же году равнялось 63.891,810 руб. Общее число улицъ и переулковъ достигается 230, площадей—16. Протяженіе всѣхъ улицъ—189 верстъ 246 саж. (съ Куреневкой и Преоркой, но безъ предмѣстій Байковой горы, Протасова Яра и Соломенки). Водопроводныя трубы проложены въ городѣ на протяженіи 108 верстъ 487 саж.; водопроводъ даетъ въ среднемъ около 1 мил. ведеръ въ сутки, что при населеніи 330 т. составитъ 3 ведра на человѣка въ сутки; въ благоустроенныхъ городахъ дѣйствительный расходъ воды на человѣка колеблется жежду 5 и 16 ведрами въ сутки. Водопроводная вода берется изъ Днѣпра и недостаточно очищается фильтраціей. Канализація распространена далеко не на весь городъ:

*) Площадь Москвы равна 63 кв. в., площадь Петербурга 94 кв. в.

свыше 130 т. жителей не пользуются ею; канализовано только $^1/_4$ усадьбъ. Благодаря своему мѣстоположенію, Кіевъ перерѣзанъ нѣсколькими канавами, представляющими изъ себя естественные стоки не только для атмосферныхъ, но нерѣдко и для домовыхъ водъ; изъ этихъ канавъ—очень мало закрытыхъ и, вообще, хоть сколько нибудь упорядоченныхъ. Пространство замощенныхъ улицъ составляетъ 340,393 кв. саж. (36.5%), незамощенныхъ 591,622 кв. саж. (63,5%); мощеніе производится простымъ булыжнымъ камнемъ, какъ на главныхъ улицахъ, такъ и на второстепенныхъ; состояніе существующей мостовой не можетъ быть признано удовлетворительнымъ, особенно на главныхъ улицахъ. Базары вымощены, преимущественно, тѣмъ-же камнемъ и только очень незначительная ихъ площадь асфальтирована. Городъ освѣщается электричествомъ, газомъ и керосиномъ; неосвѣщенными остаются улицы на протяженіи 57 верстъ, что составляетъ нѣсколько меньше $^1/_3$ общаго протяженія улицъ.

Плохое благоустройство города отзывается на здоровьи и жизни жителей. Коэффиціентъ смертности въ г. Кіевѣ до введенія канализаціи и послѣ ея устройства остался почти однимъ и тѣмъ же: средній коэффиціентъ смертности за 1890, 1891 и 1894 г. *) (до введенія канализаціи) былъ 25,81‰; средній коэффиціентъ смертности за 1898, 1899, 1900, 1901, 1902, гг. (послѣ введенія канализаціи) остался почти тотъ же—25.46‰. Процентъ смертности отъ инфекціонныхъ заболѣваній довольно высокъ и составляетъ въ среднемъ четвертую часть изъ общаго числа умершихъ; въ томъ числѣ смертность отъ бугорчатки достигаетъ 12% об-

*) Въ 1892, 1893 гг. смертность была значительно повышена вслѣдствіе холерной эпидеміи, поэтому эти годы и не приняты въ разсчетъ.

щей смертности. Въ 1902 г. коэффиціентъ смертности былъ въ Москвѣ 28,2⁰/₀₀, Петербургѣ 23,4⁰/₀₀, Одессѣ 20,5⁰/₀₀, Варшавѣ 18,6⁰/₀₀, Гельсинфорсѣ 14,9⁰/₀₀. Въ этомъ же году коэффиціентъ смертности въ заграничныхъ городахъ былъ слѣдующій: въ Стокгольмѣ 14,6⁰/₀₀, Берлинѣ 15,4⁰/₀₀, Лондонѣ 18⁰/₀₀, Парижѣ 19,8⁰/₀₀, Вѣнѣ 19,9⁰/₀₀.

Всеобщность начальнаго образованія еще далека отъ своего осуществленія въ Кіевѣ. Отказовъ въ пріемѣ въ начальныя школы было въ 1904 г. 757, но въ школахъ обучается 205 дѣтей, живущихъ внѣ Кіева (въ Никольской слободкѣ, на Шулявкѣ, Деміевкѣ, Соломенкѣ, Байковой горѣ и др.), такъ что при исключеніи этого числа было бы отказовъ для дѣтей собственно жителей г. Кіева 552.

Крупные недочеты въ городскомъ благоустройствѣ зависятъ отъ недостатка средствъ, находящихся въ распоряженіи городского общественнаго управленія. Увеличеніе населенія г. Кіева съ 1898 г. по 1904 г. произошло на 23⁰/₀, увеличеніе валового бюджета Кіевскаго городского общественнаго управленія за то же время—на 26,1⁰/₀ (городскихъ доходовъ по отчетнымъ объ исполненіи смѣтамъ было въ 1898 г. 2,168 т., въ 1903 г.—2,736 т.), въ томъ числѣ увеличеніе обыкновенныхъ городскихъ доходовъ—на 31,2⁰/₀ (въ 1898 г. 1,181 т., въ 1903 г.—1,547 т.), увеличеніе доходовъ отъ городскихъ предпріятій (скотобойни, адресный столъ, театръ, гавань) на 32,9⁰/₀ (въ 1898 г. 239,3 т., въ 1903 г. 319 т.). Задолженность г. Кіева выражается въ суммѣ 2700 т. р. облигаціонныхъ займовъ; кромѣ того, разрѣшенъ, но не реализованъ заемъ въ 2500 т. р. на расширеніе канализаціи. Городской Думой постановлено ходатайствовать о разрѣшеніи зай-

ма въ 800 т. р. для покрытія расходовъ по постройкѣ театра и полицейскихъ участковъ, для расширенія городской больницы и для закрытія канавъ, также о займѣ въ 1000 т. р. для выкупа канализаціи *). Всѣ городскія предпріятія, за исключеніемъ названныхъ, находятся въ рукахъ контрагентовъ; тѣ предпріятія, которыя могли бы приносить городу доходъ, въ настоящее время не могутъ быть выкуплены; напр., срокъ выкупа водопровода наступаетъ въ 1931 г., трамвая 1914 г., электрическаго освѣщенія 1924 г.; поэтому, нельзя разсчитывать на поднятіе городскихъ доходовъ отъ муниципализаціи городскихъ предпріятій; процентный же сборъ съ предпріятій въ пользу города установленъ далеко не со всѣхъ предпріятій и поступаетъ въ очень незначительной суммѣ; такъ, напр., процентный сборъ съ доходовъ городской желѣзной дороги опредѣленъ на 1905 г. въ суммѣ 25 т. р., съ доходовъ по эксплоатаціи электрическаго освѣщенія—24 т. р.

Не смотря на такое финансовое положеніе города, съ недвижимыхъ городскихъ имуществъ уплачивалось въ пользу управленія земскимъ хозяйствомъ Кіевской губерніи, въ 1904 г. 156,347 р. **), а на 1905 годъ назначено названнымъ управленіемъ 272,035 р. (увеличеніе на 74% противъ налога 1904 г.). Сборъ съ промысловыхъ свидѣтельствъ на торговыя предпрі-

---

*) Нелишнимъ будетъ привесть здѣсь задолженность крупныхъ русскихъ городовъ въ связи съ ихъ доходами за 1901 г.: Москва имѣла долга 28326 т. р., доходовъ 13827 т. р., С.-Петербургъ 27082 т. р.—16725 т. р., Варшава 16408 т. р.—8070 т. р , Одесса 12648 т. р.—6020 т. р., Рига 3661 т. р.—4092 т. р., Кіевъ 2910 т. р.—2546 т. р., Харьковъ 2921 т. р.—1997 т. р., Кишеневъ 2330 т. р.—716 т. р., Тифлисъ 2054 т. р.—1358 т. р., Саратовъ 1994 т. р.—2462 т. р., Ростовъ на Дону 915 т. р.—1551 т. р. (Отчетъ о денежныхъ оборотахъ городскихъ кассъ въ 1901 г. Спб. 1904 г. Изд. главн. Упр. по дѣламъ мѣстнаго хозяйства.

**) Эта сумма оставалась почти неподвижной въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ; напр., въ 1899 г. земскій сборъ равнялся 150.411 р.

ятія 1-го и 2-го разрядовъ, на промышленныя предпріятія первыхъ 5 разрядовъ и на пароходныя предпріятія—по 15% и со всѣхъ прочихъ промысловыхъ свидѣтельствъ и иныхъ документовъ на право торговли и промысловъ—по 10% съ цѣнъ, платимыхъ за названные документы въ казну,—дастъ на 1905 г. по г. Кіеву въ пользу управленія земскимъ хозяйствомъ Кіевской губерніи до 82 т. р.—Изъ слѣдующей таблицы, которая является дополненіемъ таблицы 2, видно, сколько приходится земскаго налога съ недвижимыхъ имуществъ на одного жителя г. Кіева и какое процентное отношеніе представляетъ земскій сборъ къ городскому оцѣночному налогу, по сравненію съ нѣкоторыми городами, о которыхъ удалось собрать свѣдѣнія за 1904 г. *).

Таблица 5.

Города	Число жителей	Городской оцѣночный сборъ	Земскій сборъ	Земскій сборъ на душу	Отношеніе земскаго сбора къ городскому оцѣночному
Кіевъ . . .	320 т.	488,000 р.	156,347 р.	48 к.	32 %
Петербургъ	1.534 т.	4,085,355 „	454,952 „	29 „	11.1%
Харьковъ . .	197 т.	371,214 „	340,499 „	172 „	91.7%
Екатериносл.	135 т.	202,576 „	186,436 „	138 „	92.3%

*) Для примѣра приводимъ суммы государственнаго, земскаго и городского сборовъ, взимавщихся съ недвижимыхъ имуществъ двухъ уѣздныхъ городовъ. Г. Боровичи (Новгородской губ., по переписи 1897 т. имѣетъ 9421 жителей) уплачивалъ въ 1901 г. съ недвижимыхъ городскихъ имуществъ государственнаго налога 4420 р., земскаго сбора 5532 р., городского 5170 р. Г. Козелецъ (Черниговской губ., по переписи 1897 г. имѣетъ 5160 жителей) уплачивалъ въ 1904 г. съ недвижимыхъ городскихъ имуществъ государственнаго налога 2231 р., земскаго сбора 5026 р. (изъ нихъ губернскаго 1701 р., уѣзднаго 3325 р.), городского 2961 р.

Если принять населеніе Кіева къ 1-му Января 1905 г., равнымъ 332 т. душъ, то при увеличеніи земскаго сбора на 1905 г. до 272,035 р. придется на одного жителя нолога 81 к., а отношеніе земскаго сбора къ городскому оцѣночному (на 1905 г. 527 т.) выразится 51.6%. Такимъ образомъ, Кіевъ, по суммѣ уплачиваемаго земству налога, за одинъ года приблизился къ числу городовъ, значительно обложенныхъ земскимъ сборомъ. Кіевскій губернскій комитетъ по дѣламъ земскаго хозяйства увеличилъ сборъ на 1905 г., по сравненію съ 1904 г., на 74%, какъ съ недвижимыхъ имуществъ городскихъ и мѣстечковыхъ, такъ и съ земель и лѣсовъ частно-владѣльческихъ, крестьянскихъ и городскихъ; но, при этомъ, Комитетъ не принялъ во вниманіе крайне низкое обложеніе земли въ Кіевской губерніи, гдѣ земскій налоговъ съ десятины достигаетъ при нынѣшнемъ повышенномъ окладѣ на 1905 г. только 27 к. *); между тѣмъ обложеніе городского недвижимаго имущества земскимъ сборомъ до 1905 г. было не ниже другихъ городовъ (таблицы 2 и 5). Еслибы подобную справедливую пропорціональность въ увеличеніи земскихъ налоговъ съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ и земель Комитетъ сталъ соблюдать и далѣе, то при увеличеніи земскаго налога съ земли до величины обложенія, напр., въ Полтавской губ., гдѣ земскій налогъ (губернскій и уѣздный) съ десятины земли въ 1904 г. взимался въ размѣрѣ 65.8 коп., т.е. почти въ $2^1/_2$ раза больше таковаго въ Кіевской губерніи,—обложеніе недвижимаго городского имущества въ Кіевѣ въ пользу Управленія земскимъ хозяйствомъ должно было бы достичь 680 т. р., т. е. больше Петербурга (454,952 р. въ 1904 г.) и нѣсколь-

*) Земель 3,975,426 дес., земскій сборъ на 1905 г. 1,073,993 р. Въ 1904 г. земскій сборъ съ десятины былъ 15 к.

ко ниже Москвы (799 т. въ 1903 г.), тогда какъ городской оцѣночный сборъ въ этихъ городахъ въ 10 разъ больше, чѣмъ въ Кіевѣ. Предъ такимъ значительнымъ увеличеніемъ смѣты на 1905 г., по сравненію съ 1904 г., губернскимъ Комитетомъ не была произведена общая и однообразная переоцѣнка земель, фабрикъ и заводовъ, городскихъ недвижимыхъ имуществъ; поэтому, можно предполагать, что допущена значительная неравномѣрность въ раскладкахъ сборовъ съ названныхъ объектовъ обложенія; такъ, напр., съ фабрикъ и заводовъ Кіевской губерніи будетъ взиматься въ 1905 г. земскій сборъ въ размѣрѣ 1%, а съ недвижимыхъ имуществъ г. Кіева 3,69% съ чистаго дохода. *) При такомъ положеніи дѣлъ, помимо отвлеченія значительныхъ средствъ отъ города, столь необходимыхъ для удовлетворенія его многочисленныхъ нуждъ, домовладѣніе въ Кіевѣ сдѣлается невозможнымъ, и это отразится не только на домовладѣльцахъ, но и на квартирантахъ, въ то время какъ землевладѣльцы, фабриканты и заводчики Кіевской губерніи будутъ платить ничтожные налоги за счетъ города Кіева.

При этомъ Управленіе земскимъ хозяйствомъ ничего фактически не удѣляетъ г. Кіеву изъ уплачиваемаго ему огромнаго сбора въ размѣрѣ 354,035 р. на 1905 г. (272,035 р. земскій сборъ съ городскимъ недвижимыхъ имуществъ, 82 т. съ промысловыхъ свидѣтельствъ). Единственная въ городѣ земская больница, Кирилловская, перешедшая отъ Приказа общественнаго призрѣнія, содержитъ, помимо другихъ, и отдѣленія сифилитическое и для душевно больныхъ; послѣднихъ отдѣленій нѣтъ въ городскихъ больницахъ и жители

---

*) Волынскій. Кіевскіе Отклики 1904 г. № 224.

г. Кіева, въ случаѣ надобности, помѣщаются сюда за плату. Но, съ другой стороны, въ Александровской городской больницѣ число пріѣзжихъ и проживщихъ въ городѣ менѣе года составляетъ 1/3 часть общаго числа больныхъ за цѣлый рядъ лѣтъ *). Въ безплатной Цесаревича Николая больницѣ для чернорабочихъ, находящейся въ вѣдѣніи городского общественнаго Управленія, процентъ жителей г. Кіева, пользовавшихся леченіемъ въ 1902 г., составлялъ только 48.21% общаго числа больныхъ **). Изъ этого видно, что Управленіе земскимъ хозяйствомъ въ значительно большей степени обязано городу за содерженіе больныхъ, которые долнжы были бы помѣщаться въ земскихъ больницахъ, чѣмъ обратно.—Что касается пріюта питомцевъ и вскармливанія питомцевъ въ деревняхъ, то на основаніи „Положенія объ управленіи земскимъ хозяйствомъ" ст. 2, п. 7 къ предметамъ вѣдомства управленія земскимъ хозяйствомъ принадлежитъ завѣдываніе лечебными и благотворительными заведеніями, переданными отъ приказовъ общественнаго призрѣнія, а также другими подобными заведеніями, содержимыми и вновь устраиваемыми за счетъ земскихъ сборовъ. Этотъ пріютъ переданъ Управленію земскихъ хозяйствомъ отъ приказа общественнаго призрѣнія; на содерженіе его ассигновано въ 1905 г. 87,021 р. Провѣрить, поступаютъ ли подкидыши, главнымъ образомъ, отъ жителей города или отъ деревенскихъ жителей,—невозможно; по всей вѣроятности, и тѣ, и другіе участвуютъ въ одинаковой мѣрѣ. Если здѣсь является нѣкоторый плюсъ въ сторону горожанъ, то онъ уничтожается тѣмъ плюсомъ,

*) Извѣстія Кіевской Городской Думы. Августъ 1902 г.
**) Извѣстія Кіевской Городской Думы. Іюнь 1903.

который даютъ городскіе больницы для больныхъ, не принадлежащимъ къ жителямъ г. Кіева; кромѣ того, въ городскихъ начальныхъ училищахъ обучалось въ 1904 г. 205 душъ, не принадлежащимъ къ дѣтямъ жителей г. Кіева.

Дальнѣйшіе выгоды, доставляемыя Управленіемъ земскимъ хозяйствомъ г. Кіеву вмѣсто уплачиваемыхъ послѣднимъ налоговъ,—не подлежатъ матеріальному учету, поэтому являются проблематическими и съ одинаковымъ, если не большимъ, основаніемъ можетъ быть доказываемо, что г. Кіевъ представляетъ больше выгодъ окружающему деревенскому населенію, чѣмъ получаетъ отъ него. Къ такого рода проблематическимъ выгодамъ, приносимымъ городу деревней, относятъ: невозможность существованія города безъ деревни, зависимость экономическаго благосостоянія перваго отъ второй; деревня поддерживаетъ городъ, увеличивая его населеніе, поставляя продукты первой необходимости; земство расходуетъ деньги на поднятіе матеріальнаго и умственнаго благосостоянія деревни, а отъ благосостоянія послѣдней зависитъ и благосостояніе города, поэтому налогъ, уплачиваемый городомъ земству, является для города не только справедливымъ, но и выгоднымъ *). Деревня представляетъ изъ себя корни, города—листья; послѣднія не могутъ существовать безъ корней, питаются ими; поэтому, листьямъ не приходится жаловаться на то, что часть питательныхъ соковъ имъ приходится удѣлять корню.—Раньше было уже достаточно выяснено, что въ нынѣшнемъ государствѣ городъ равноцѣненъ деревнѣ и одинъ безъ другой существовать не можетъ; о подчиненной роли города деревнѣ говорить въ настоящее время не приходится; поэтому,

*) Этого рода доказательства подробнѣе приведены во введеніи.

и всѣ только что приведенныя предположительныя соображенія не имѣютъ за собой никакого фактическаго основанія. Что касается уподобленія деревни корнямъ, а городовъ—листьямъ, то это совершенно не вѣрно. Если прибѣгать къ метафорамъ, то городъ и деревню можно сравнить съ двумя растеніями, выросшими на одной и той же почвѣ; при чемъ, городъ является растеніемъ болѣе нѣжнымъ, культурнымъ, деревня—болѣе крѣпкимъ, простымъ.

Съ особенной яркостью полная несостоятельность закона, допускающаго взиманіе налога съ городовъ въ пользу земства, обнаруживается на областномъ городѣ, уплачивающемъ налогъ только земству той губерніи, въ которой онъ расположенъ. Какъ извѣстно, г. Кіевъ находится на границѣ трехъ губерній; поэтому, плохое экономическое положеніе Кіевской губерніи, при одновременномъ благопріятномъ состояніи Черниговской и Полтавской, мало отразится на промышленномъ и торговомъ благосостояніи Кіева; при неурожаѣ хлѣбовъ въ части Кіевской губерніи городъ получитъ хлѣбъ изъ другихъ сосѣднихъ мѣстностей; въ тоже время не можетъ чувствительно сократиться промышленная и торговая дѣятельность Кіева, потому что, какъ предметы своего производства, такъ и привозные предметы, городъ продаетъ населенію области, въ составъ которой входитъ нѣсколько губерній. Точно также ростъ населенія Кіева зависитъ не только отъ переселенія жителей Кіевской губерніи, но и другихъ губерній; *) рабочіе, являющіеся въ Кіевъ для постройки

*) Подтвержденіемъ этого положенія служитъ перепись населенія Полтавской губерніи въ 1897 г. Оказывается, что пришлое населеніе въ городахъ Полтавской губерніи составляетъ около $^{1}/_{3}$ всего городского населенія. Изъ пришлаго населенія уроженцы сосѣднихъ губерній, Курской, Черниговской, Харьковской, Екатеринославской, Херсонской и Кіевской, составляютъ 57540 душъ обоего пола, т. е. 60% всего пришлаго населенія.

домовъ, ремонта ихъ, остающіеся на городскихъ фабрикахъ и заводахъ, тоже приходятъ изъ разныхъ мѣстностей. Огородныя овощи, хлѣбъ, птица, скотъ, молоко и другіе пищевые продукты доставляются въ городъ не только изъ Кіевскаго уѣзда, но и изъ сосѣднихъ уѣздовъ Черниговской и Полтавской губерній, отчего обогащается окружающее г. Кіевъ населеніе. Помимо ближайшихъ къ Кіеву проселочныхъ дорогъ, къ городу ведетъ шоссе—одно изъ Житоміра, другое—изъ Чернигова; первое, проходящее по Кіевской губерніи, находится въ завѣдываніи казны, второе—земства; эти пути сообщенія, при существованіи желѣзныхъ дорогъ и воднаго сообщенія, имѣютъ для города ничтожное значеніе и всецѣло необходимы для деревни; кромѣ того, крестьяне, привозящіе разнаго рода продукты въ городъ, пользуются его мостовыми, сильно ихъ изнашивая.

Если признать справедливость уплаты областными городами налога въ пользу земства, то слѣдовало бы этотъ налогъ раздѣлить пропорціонально предполагаемымъ для города выгодамъ между земствами многихъ губерній, а не ставить въ привилегированное положеніе Управленіе земскимъ хозяйствомъ Кіевской губерніи; при этомъ земства Черниговской и Полтавской губерній оказываются обойденными: въ то время, какъ сборъ съ недвижимыхъ городскихъ имуществъ составлялъ въ 1904 г. 6.5% общаго дохода Полтавскаго (губернскаго и уѣздныхъ) земства (229,097 р. при общемъ доходѣ 3533,357 р.) для Управленія земскимъ хозяйствомъ Кіевской губерніи тотъ же сборъ въ 1904 г. составлялъ 14,9%, а въ 1905 г. 14,4% общаго бюджета (226194 р. противъ 1,510,261 р. и 393,565 р. противъ 2,731,610 р.). Отсюда съ полной убѣдительностью вытекаетъ необходимость выдѣленія областно-

го города въ самостоятельную, независимую отъ земства, территоріальную единицу. Здѣсь же выступаетъ во всей очевидности справедливость той же мысли, что государство, главнымъ образомъ, должно приходить на помощь мѣстнымъ общественнымъ союзамъ въ удовлетвореніи ихъ основныхъ потребностей, какъ удовлетвореніе продовольственной нужды, первоначальнаго образованія; этимъ не исключается совершенно взаимопомощь въ предѣлахъ группъ однородныхъ общинъ. И, дѣйствительно, на западѣ мѣстные союзы пользуются широкой помощью изъ общегосударственныхъ средствъ. Государство получаетъ большие налоги съ г. Кіева и въ видѣ прямыхъ, и въ видѣ косвенныхъ; изъ этихъ уже средствъ можетъ удѣляться часть на помощь бѣднымъ мѣстнымъ союзамъ, но отнюдь, напр., не Управленію мѣстнымъ хозяйствомъ Кіевской губерніи, одной изъ богатѣйшихъ и населеннѣйшихъ въ Россіи.

Освобожденіе отъ земскихъ сборовъ съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ и промысловыхъ свидѣтельствъ и обращеніе таковыхъ въ пользу Кіевскаго городского общественнаго Управленія представляются въ настоящее время наиболѣе умѣстнымъ въ виду того, что война на Дальнемъ Востокѣ подорветъ, особенно, экономическое благосостояніе городовъ, являющихся центрами промышленности и торговли. Съ другой стороны, обложеніе земель, фабрикъ и заводовъ Кіевской губерніи крайне ничтожно, поэтому сборы съ недвижимыхъ имуществъ и промысловыхъ свидѣтельствъ г. Кіева, составлящіе 12,9% бюджета на 1905 г. (общій бюджетъ 2,731,610 р., сборъ съ недвижимыхъ имуществъ г. Кіева 272,035 р., съ промысловыхъ свидѣтельствъ 82000 р.), легко могутъ быть пополнены незначительнымъ увеличеніемъ налоговъ

съ земель, фабрикъ и заводовъ, не принеся никакого существеннаго ущерба ихъ владѣльцамъ. Передача же этихъ суммъ городскому общественному Управленію послужила бы источникомъ для необходимыхъ улучшеній въ благоустройствѣ г. Кіева, пошла бы на удовлетвореніе многочисленныхъ культурныхъ запросовъ большого города, какъ, напр., замощеніе всѣхъ улицъ, улучшеніе качества мостовыхъ, упорядоченіе базаровъ, освѣщеніе улицъ, закрытіе канавъ, расширеніе больницъ, устройство ночлежныхъ домовъ, дешевыхъ столовыхъ и чайныхъ, устройство дѣтскихъ садовъ и яслей, увеличеніе числа начальныхъ школъ и пр., и пр.

Ни финансовая наука, ни требованія справедливости, ни опытъ западно-европейскихъ городовъ, ни дѣйствительное положеніе дѣла не оправдываютъ закона, дозволяющаго взиманіе сбора съ г. Кіева въ пользу Управленія земскимъ хозяйствомъ Кіевской губерніи, отдающаго г. Кіевъ въ оброчное содержаніе названнаго Управленія, благодаря чему происходитъ значительное уменьшеніе средствъ, и такъ крайне недостаточныхъ для удовлетворенія культурныхъ потребностей быстро растущаго города. Въ виду выше изложенныхъ мотивовъ, Кіевская Городская Дума ходатайствуетъ, на основаніи ст. 63, п. 21 городового положенія, предъ Высшимъ Правительствомъ: 1) о выдѣленіи г. Кіева изъ состава Управленія земскимъ хозяйствомъ Кіевской губерніи въ самостоятельную, территоріальную, внѣ земскую единицу и объ освобожденіи отъ уплаты налоговъ съ недвижимой городской собственности, а также отъ сборовъ съ промысловыхъ свидѣтельствъ въ пользу Управленія земскимъ хозяйствомъ

Кіевской губерніи; 2) объ отнесеніи на Кіевское городское общественное Управленіе обязанностей земскаго хозяйства на территоріи г. Кіева съ предоставленіемъ Кіевскому городскому общественному Управленію всѣхъ причитающихся земскихъ налоговъ по существующимъ Положеніямъ; 3) о предоставленіи Кіевской Городской Думѣ права вступать въ соглашеніе по общимъ дѣламъ для выполненія общихъ задачъ съ Управленіями земскимъ хозяйствомъ и земствами (губернскими и уѣздными), а также и съ городами, для чего образовывать особые, всякій разъ, комитеты, въ составъ которыхъ входили бы члены, какъ отъ города, такъ и отъ земствъ.



Библіографія.

Кромѣ упомянутыхъ въ текстѣ работъ, авторъ пользовался еще слѣдующими трудами:

Дамашке. Задачи городского хозяйства. 1904 г.

Шоу. Городскія управленія въ западной Европѣ. 1899. г.

Вандервельде. Бѣгство изъ деревни и возвращеніе къ полямъ. 1904 г.

Янжулъ. Основныя начала финансовой науки. 1904 г.

Иловайскій. Учебникъ финансоваго права. 1904 г.

Лебедевъ. Мѣстные налоги. 1886 г.

Гензель. Новый видъ мѣстныхъ налоговъ. 1902 г.

Озеровъ. Очерки экомической и финансовой жизни Россіи и Запада. Вып. II. 1904 г.

Гензель. Промысловое обложеніе въ Россіи. 1900 г.

Градовскій. Сочиненія т. IX, ч. 3. Системы мѣстнаго управленія на западѣ Европы и въ Россіи. 409—520 стр. 1904 г.

Чечеринъ. Курсъ государственной науки ч. I. 1894 г. стр 383—418.

Милюковъ. Очерки по исторіи русской культуры. Ч. I. 1904 г.

Рожковъ. Городъ и деревня въ русской исторіи. 1904 г.

Мелкая земская единица. Сборникъ статей. Изд. 2-ое

